

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL: REVENDO IDÉIAS*

José Roberto Rodrigues Afonso**

1 - Introdução

A Federação brasileira apresenta um acentuado grau de descentralização, tanto em termos da configuração política e institucional como ao nível dos indicadores tributários e fiscais. Entretanto o adequado reconhecimento da extensão e da natureza da descentralização fiscal não é objeto dos debates nacionais, nos seus fóruns técnicos e políticos. Curiosamente, são encontrados diagnósticos mais acurados entre os especialistas estrangeiros,¹ especialmente de missões técnicas do Banco Mundial e do FMI.

Este artigo procura contribuir para uma maior difusão de informações sobre a nova face fiscal do federalismo brasileiro. Com base em estatísticas das Contas Nacionais,

* Este artigo reproduz parte de uma pesquisa concluída em janeiro de 1994 para as Nações Unidas/CEPAL, no âmbito do Projeto Regional **Descentralização Fiscal na América Latina**, que representou um estudo de caso geral da experiência brasileira. As opiniões expressas são de responsabilidade exclusiva do autor e não das instituições a que está vinculado. A tradução das citações em inglês foram realizadas pela redação da revista **Ensaio FEE**.

** Economista do BNDES e membro do Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP).

¹ Como um exemplo bem eloquente, menciona-se a análise recente do Professor Richard Bird (1993). Ao contrário do senso comum "interno", o autor, primeiro, destaca que existem poucos países com estrutura formalmente federativa no Mundo (apenas 17, sendo 10 em desenvolvimento), para acrescentar:

"In fact, however, only three of the developing countries listed (India, Brazil, and Nigeria) — appear to be truly federal in the sense used here: that is, countries in which both central and state governments not only have formally independent powers but use them in practice (...) The two developing country federations considered here, Brazil and India, are also very different, with Brazil perhaps most closely resembling the United States in its formal political structure as well as its relatively cultural homogeneity and India being closer to Canada both in terms of cultural heterogeneity and its parliamentary form of government" (BIRD, 1993, p. 4).

[*"De fato, contudo, apenas três dos países em desenvolvimento listados (Índia, Brasil e Nigéria) parecem ser verdadeiramente federais no sentido utilizado aqui — isto é, países nos quais tanto o Governo Central como os estaduais não apenas têm poderes formalmente independentes como usamos na prática (...) As duas federações de países em desenvolvimento consideradas aqui, Brasil e Índia, são também muito diferentes, com o Brasil talvez se parecendo mais com os Estados Unidos em sua estrutura política formal, bem como sua homogeneidade relativamente cultural, e a Índia estando mais próxima do Canadá tanto em termos de heterogeneidade cultural quanto de forma parlamentar de governo."*]

são questionadas as idéias comuns e recorrentes em torno da matéria, e é proposta uma nova agenda de temas para avaliação e eventual reformulação do sistema fiscal.

Antes de mais nada, é bom lembrar que a descentralização fiscal não deslanchou somente após promulgada a Constituição Federal de outubro de 1988. Esta só ampliou e consolidou um processo, iniciado ao final da década de 70, de esvaziamento financeiro do Governo Central e de rápido crescimento da participação no setor público e na economia dos Estados e, notadamente, dos municípios.²

Também não se pode esquecer dos condicionantes do processo de descentralização fiscal. Este avançou num contexto particularmente adverso, marcado por mudanças acentuadas no regime político e em meio a uma crise macroeconômica e fiscal sem precedentes históricos. É dispensável argüir aqui sobre a década perdida — recessão, superinflação, corte do crédito ao setor público, etc. Importa registrar, porém, que lição revelada pela experiência internacional aponta uma grande dificuldade para se estabilizar uma economia e para descentralizar seu sistema fiscal ao mesmo tempo, inclusive porque o último esforço tende a exigir, nos primeiros momentos, expansão de gastos e das necessidades de financiamento.

A crise econômica coincidiu com a ruptura da ditadura militar e com a ampla redemocratização do País. A implantação do novo regime político pela Assembléia Nacional Constituinte teve um desdobramento decisivo para o redesenho dos sistemas tributário e fiscal: a maioria entendia que democracia passava, na área das finanças públicas, por enfraquecer recursos e poderes decisórios do Governo Federal e por fortalecer os dos governos subnacionais (estaduais e municipais).

Além da transformação *sui generis* dos municípios em membros da Federação, a nova configuração institucional é marcada, no âmbito do sistema tributário, pela atribuição aos governos subnacionais de competências tributárias exclusivas, incidentes sobre bases econômicas sólidas e abrangentes, e, ainda por cima, com ampla liberdade para legislar (até mesmo para fixação das alíquotas), coletar, gerir e gastar os recursos. Manteve-se a tradição de fixar e elevar, já no próprio texto constitucional, a participação estadual e municipal na arrecadação de impostos dos níveis superiores de governo, agora também vedando vinculações e melhorando a transparência dos repasses.

Outro determinante que dá um caráter ainda mais peculiar à descentralização fiscal no Brasil diz respeito à configuração regional. Quicá poucos outros países no Mundo enfrentem disparidades econômicas e sociais tão profundas. E, ao contrário do que seria esperado, no Congresso Nacional, as regiões menos desenvolvidas têm representatividade política superior à das regiões mais ricas, em termos de distribuição da população ou do eleitorado. A questão regional foi crucial para ditar os rumos da Reforma Tributária de 1988 e, não tão explicitamente, também condicionou os demais componentes do sistema fiscal (inclusive a previdência social). Isso ocorre porque, sendo esta uma federação que "nasceu de cima para baixo", os fluxos de recursos

² Dentre outros trabalhos, ver Afonso (1989) e Serra, Afonso (1991)

tributários, para-fiscais ou orçamentários são chamados a desempenhar um papel importante na soldagem dos interesses dos membros federados.

2 - Indicadores financeiros da descentralização

A despeito da carência de estatísticas abrangentes, compatíveis e atualizadas das finanças públicas brasileiras, as poucas fontes disponíveis no âmbito da Contabilidade Nacional³ indicam uma profunda mudança na divisão entre os três níveis de governo das receitas e das despesas públicas.

Na década de 80 e, principalmente, no início da de 90, os recursos e os gastos dos governos estaduais e municipais cresceram expressivamente, tanto em valores absolutos como em proporção do PIB e em comparação ao orçamento consolidado de todos os governos brasileiros. Isso é demonstrado na Tabela 1, elaborada a partir de dados da Contabilidade Nacional, que indica a evolução da divisão do "bolo" das receitas e das despesas entre os três níveis de governo, desde a metade do século.⁴

A atual participação relativa dos governos estaduais e municipais é elevada e impressionante, seja na retrospectiva histórica, seja na comparação com outros países.

Estados e municípios, em conjunto, arrecadam diretamente pouco mais de 35% dos tributos cobrados no País (a maior parte por causa do ICMS estadual) e, após efetuadas as transferências e computadas as demais receitas, dispõem de cerca da metade das receitas correntes governamentais. Esta última participação situava-se na casa de 45% antes das reformas dos governos militares. Quem mais ganhou peso relativo foram os municípios, que hoje dispõem de 17% do bolo das receitas, uma fatia 70% superior à obtida em 1970-80 e o dobro da de 1950.

³ Nas Contas Nacionais (levantadas pela FGV, até 1985, e pelo IBGE), a Conta das Administrações Públicas inclui receitas e despesas correntes de cada um dos três níveis de governo, e a Conta de Capital indica a formação bruta de capital fixo desses governos.

O Centro de Estudos de Economia e Governo (CEEG), da FGV, por sua vez, consolida todas as contas da execução orçamentária das Administrações Direta e Descentralizada, inclusive para elaboração de um anuário fiscal internacional editado pelo FMI.

O Ministério da Fazenda também passou a coletar, através do sistema informatizado da Secretaria do Tesouro Nacional (denominado SIAFI), os valores das principais contas dos balanços contábeis de todas as Administrações Diretas estaduais e municipais do País desde 1989. A intenção é dar prosseguimento à publicação da série **Finanças do Brasil**, embora esta deva indicar apenas os grandes agregados orçamentários.

Cabe mencionar que o IBGE realiza o levantamento anual mais abrangente (incluindo Administração Descentralizada e atividade empresarial) e detalhado das Contas (discriminando categorias, programas, ativos e passivos). Mas, infelizmente, o processamento e a divulgação estão muito defasados.

⁴ A maior parte dos dados primários foram obtidos junto à FGV/CEEG, constando metodologia e séries estatísticas nos trabalhos de Costa (1991), Pereira (1993) e Pessoa, Malheiro (1994), dentre outros.

Missões técnicas do Banco Mundial e do FMI destacam que a participação estadual e municipal nas receitas supera muito a de outros países em desenvolvimento e se assemelha à das federações mais avançadas.⁵ Surpreendem-se ainda mais com o grau de autonomia com que cobram seus impostos e taxas e geram suas despesas.⁶

Do lado das receitas, mencionam-se ainda a dimensão e a natureza das transferências intergovernamentais. Tais fluxos equivalem atualmente a cerca de 6% do PIB e respondem por um quarto das despesas correntes não financeiras e com investimentos fixos do governo consolidado.⁷ Mais importante é que tal índice não significa maiores danos para a autonomia fiscal e política dos governos receptores. No período recente, houve forte expansão da repartição constitucional ou legal de receitas tributárias e predomínio dentre as demais transferências daquelas vinculadas ao sistema único de saúde, tendo ocorrido uma forte contenção dos repasses federais tipicamente negociados ou voluntários. Assim, cerca de 60% do total das transferências intergovernamentais são feitas sem nenhuma vinculação; essa proporção sobe para 90%, se consideradas as vinculações genéricas para ensino fundamental e saúde, ou seja, menos de 10% representam transferências para propósitos específicos.⁸

A divisão do bolo das despesas governamentais revela, contrariando a opinião de muitos, que aumentou a presença dos governos subnacionais após 1988 e, o mais interessante, que essa redivisão do gasto ocorreu de maneira ainda mais rápida e acentuada do que a redistribuição da receita.

Atualmente, estados e municípios são amplamente majoritários na geração da demanda governamental por bens e serviços finais na economia (isto é, o consumo corrente mais a formação bruta de capital fixo). Com a folha salarial dos servidores ativos e com as compras para custeio da administração, esses governos gastam, em conjunto, duas vezes mais que a União; em 1988, gastavam apenas 10% a mais. Com os investimentos fixos, a despesa estadual e a municipal são quatro vezes superiores, à federal; em 1988, eram o dobro.

⁵ O índice de participação dos governos subnacionais na arrecadação tributária direta (em sua maior parte, explicado pelo ICMS) não é encontrado em outras economias em desenvolvimento, de porte semelhante, e assemelha-se aos indicadores das federações mais desenvolvidas do Mundo — como Canadá, Austrália, Estados Unidos e Alemanha (chega a superar aos da França e da Inglaterra. Ver Tanzi *et al.* (1992), Levin (1991) e Shah (1990).

⁶ Shah (1994, p. 42) calcula um índice de autonomia dos governos subnacionais que expressa a proporção das despesas que são financiadas por recursos próprios ou recebidos de terceiros, mas sem vinculações específicas. Num grupo de 10 países, entre ricos e pobres, o maior índice de autonomia é do Brasil — superando por poucos pontos os Estados Unidos, a Alemanha e o Canadá.

⁷ Tais índices relativos assemelham-se aos observados nos países avançados e ficam muito acima dos registrados em países em desenvolvimento. Segundo Levin (1991), transferências intergovernamentais respondem por 10% a 20% da despesa do governo consolidado nos países capitalistas avançados, enquanto, nos países em desenvolvimento, a proporção fica abaixo de 10%.

⁸ O grau de autonomia dos governos subnacionais em relação às receitas de transferências, no Brasil, assemelha-se a padrões encontrados na Alemanha (onde predominam as formas de partilhas) ou no Reino Unido e no Canadá (que enfatizam o papel dos fundos de equalização) e, por outro lado, revela-se muito distante do de países em que predominam repasses para propósitos específicos, como Holanda, Itália, Japão e Estados Unidos (onde chegam a 90% do total transferido). Ver Bahl (1986, p.3-22).

Aliás, o dado mais importante sobre o encolhimento da União *vis-à-vis* à expansão dos municípios é que o investimento local foi exatamente o dobro do federal, não apenas revelando um retrato da divisão atual do bolo do gasto,⁹ como também predeterminando a tendência futura (afinal, o capital formado hoje dita o custeio de amanhã).

Ao Governo Central restou papel predominante (perto de 80%) apenas no caso das transferências assistenciais e previdenciárias (basicamente por causa dos benefícios pagos pelo INSS) e dos encargos das dívidas interna e externa — mesmo assim, em ambos os casos, a fatia da União já foi maior no passado. Mas, mesmo computadas todas as despesas correntes e de capital (salvo amortizações da dívida), no início da década de 90, a União respondia por apenas metade do que foi gasto por todos os governos brasileiros. Essa participação é inferior à observada nos países mais ricos e com longa história de descentralização, como Estados Unidos e Alemanha (BAHL, 1986, p.6-7).

Infelizmente, não estão disponíveis estatísticas consolidadas dos gastos segundo a classificação funcional-programática (sobretudo devido às dificuldades para eliminar transferências entre governos e para evitar dupla ou múltiplas contagens de gasto). Como, na estrutura da despesa estadual e, principalmente, municipal, predominam os programas de trabalho na área social, estes devem ter sido os mais beneficiados pelo aumento dos orçamentos desses governos. Existem algumas evidências,¹⁰ como:

- entre 1988 e 1991, a despesa com educação e cultura, na União, caiu de US\$ 8,1 bilhões para US\$ 3,9 bilhões; nos estados, permaneceu na casa de US\$ 7,6 bilhões; e, nos municípios, subiu de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 4,7 bilhões; isto é, o orçamento só da rede municipal de ensino já supera o da federal, o que evidencia um aumento da prioridade para o ensino fundamental *vis-à-vis* ao superior;¹¹
- reforça aquela avaliação o desempenho físico das redes escolares, segundo um recenseamento do Ministério da Educação, que, no mesmo período (1988-91), registrou um crescimento anual das matrículas na rede municipal de todo o País de 3% no ensino de primeiro grau e de 9% no pré-escolar, taxas bastante superiores à da expansão demográfica e que indicam que não apenas cresceu o gasto como o atendimento aos alunos nas escolas municipais;

⁹ Segundo Pessoa & Malheiro (1994), a demanda de bens e serviços finais em 1992 foi de 4,6% do PIB nos municípios e de 4,3% do PIB na União. Isso significa que não apenas na realização dos investimentos os governos municipais já superam o Federal até mesmo no montante gasto com salários e encargos sociais mais aquisições para custeio da máquina governamental. Não há precedente na história brasileira. Além disso, é uma mudança tão drástica para um período tão curto — afinal, em 1988, o total da demanda por bens e serviços da União (6,9% do PIB) era mais que o dobro do dos municípios (3,2% do Produto).

¹⁰ Estatísticas e análises detalhadas em Afonso (1994a; 1994b).

¹¹ Sobre o ensino, registra-se também que, em 1991, as despesas agregadas de estados e municípios com educação (US\$ 12,3 bilhões) são 4,4 vezes superiores às realizadas diretamente pelo Governo Central (descontadas as transferências federais não tributárias em favor de governos subnacionais e contratadas nessa função, a despesa própria da União situou-se em menos do que US\$ 2,8 bilhões). Nota-se também que as transferências federais (sem contar o FPE e o FPM) efetivamente desembolsadas pelo Tesouro Nacional em 1991 (menos de US\$ 1 bilhão) sequer explicam 10% do gasto realizado por governos estaduais e municipais com esses programas.

- o mesmo caminho seguiu a saúde. A despesa federal (US\$ 7,1 bilhões), em 1991, era um terço inferior à realizada em 1989, enquanto a municipal tinha crescido 70% no período (passando para US\$ 2,9 bilhões); a grande diferença é que são muito relevantes as transferências oriundas do Governo Federal — representam metade do que a União gasta com todas as transferências não tributárias e, efetivamente pagas, devem financiar mais de um quarto das despesas estaduais e municipais com a função;
- indicadores físicos também confirmam a tendência. Segundou uma pesquisa nacional do IBGE sobre assistência médico-hospitalar, em apenas dois anos após promulgada a nova Constituição, a rede municipal foi, de longe, a que mais cresceu no País — o número de estabelecimentos aumentou 36%, predominando amplamente os postos e centros de saúde, e até os leitos em hospitais municipais cresceram 32% (enquanto aumentavam apenas 6% e 1% nos hospitais federais e particulares e diminuía 6% nos estaduais, ambas taxas entre 1988 e 1990);
- descontada a concessão de empréstimos, em 1991, verificam-se, nos programas de habitação e urbanismo, uma forte expansão das despesas estaduais e municipais e uma tendência ao autofinanciamento destes — são oito vezes superiores aos federais, mesmo sem descontar transferências intergovernamentais;
- a despesa por função na consolidação dos balanços das administrações diretas municipais, por sua vez, confirma a prioridade para a área social. Em 1992, a despesa total foi US\$ 9,4 bilhões superior à de 1988, e desse acréscimo 22% foi destinado para educação e cultura, 16% para saúde e saneamento, 14% para habitação e urbanismo e perto de 12% para transportes;
- por último, menciona-se que, até mesmo no caso clássico das despesas militares, foram detectados sinais de descentralização, uma vez que, de 1989 para 1991, a relação entre o gasto estadual (segurança) e o federal (defesa) saltou de 36% para 60%, seja porque cresceu o primeiro, seja porque diminuiu drasticamente o segundo (para apenas 1,5% do PIB); até mesmo os municípios passaram a atuar no setor, ainda que marginalmente, montando guardas municipais.

Ao mesmo tempo em que cresceu a participação dos estados e municípios no setor público brasileiro, evidencia-se também que o novo sistema tributário nacional conseguiu atender ao outro objetivo básico: a desconcentração regional de receitas e gastos.

A variação da receita tributária disponível (arrecadação própria mais transferências) dos governos subnacionais, no período pós-Constituinte, registrou taxas de expansão mais acentuadas nas regiões menos desenvolvidas. Entre 1988 e 1991, enquanto os recursos tributários dos estados e municípios localizados nas Regiões Sudeste e Sul cresceram 9% anualmente, em média; no Norte, aumentaram 21%; no Centro-Oeste, 12%; e no Nordeste, 10%.

Não apenas o desempenho recente das receitas foi diferenciado, como a nova distribuição regional de recursos públicos, ao menos entre governos estaduais, já revela divisão semelhante a da produção econômica. Em 1991, a participação relativa das Regiões Sul e Sudeste (as mais desenvolvidas) na arrecadação própria consolidada dos estados era de 76%, exatamente a mesma proporção que detinham da produção nacional em 1985 (último dado oficial). Após computadas as trans-

ferências federais, a participação dos estados dessas duas regiões diminuía para dois terços da receita ou 70% do total da despesa. Destaca-se que, principalmente por força das transferências não tributárias, os três menores estados do país (Roraima, Amapá e Acre) mais o Distrito Federal passaram a apresentar receitas e despesas *per capita* superiores às de São Paulo. Aliás, o peso relativo deste último estado diminuiu para apenas 31% na distribuição da receita estadual (líquida de operações de crédito), quatro pontos percentuais abaixo de sua participação na renda econômica nacional.

3 - Avaliação crítica do processo de descentralização

A avaliação do processo de descentralização no Brasil passa por uma questão preliminar: sobre a natureza e a extensão do próprio processo de descentralização fiscal.

O tema está na ordem do dia dos debates políticos e econômicos. De um lado, a revisão constitucional, ainda que fracassada, foi marcada pela apresentação de muitas e diferenciadas proposições de reforma do sistema tributário e da divisão de tarefas do Estado, a maioria dos partidos atribuindo, prioridade máxima a tais mudanças. De outro, o diagnóstico recorrente das autoridades econômicas do Governo Central (e da maioria dos economistas brasileiros) é que a crise econômica se constitui eminentemente em uma crise fiscal, por sua vez, atribuída à falência financeira do Governo Central, que decorreria, acima de tudo, das perdas impostas pela Constituição de 1988 à União, que redistribuiu recursos tributários e não descentralizou a despesa.

Infelizmente, raros analistas no País reconhecem: primeiro, que a Reforma Tributária de 1988 não se limitou apenas a ampliar a repartição dos impostos; segundo, que houve e há um processo mais amplo de descentralização, envolvendo das receitas aos encargos, responsabilidades e poder político. Os debates sobre a questão fiscal no Brasil revelam-se ricos em mitos e dogmas e pobres na fundamentação técnica e na observância das lições teóricas. Poucas vezes se recorre às estatísticas fiscais e financeiras para justificar diagnósticos; e, quando levantadas, não há maior preocupação com conceitos, atualidade e formas de cálculo. São raras as análises das despesas e do universo de entidades do setor público e de suas transações fiscais.

Aliás, é curioso registrar que, nas poucas vezes em que autoridades do Governo Central reconheceram a expansão recente das despesas estaduais e municipais, identificaram nesse desempenho um sinal de má gestão pública e tendência deficitária, mas nunca evidência de uma descentralização das despesas — como ensinam os manuais de finanças.¹²

¹² Parker (1994) fez, para o Banco Mundial, uma breve resenha da literatura internacional voltada para mensurar a descentralização fiscal. É interessante notar que a participação de receitas e despesas dos governos subnacionais nos fluxos correspondentes do governo consolidado e a relação entre recursos próprios e gastos de uma esfera de governo constituem indicadores levantados pela maioria dos autores, ainda que aplicados em metodologias diferentes

3.1 - Os ajustes forçados na fase pós-constituente

O Governo Central nunca adotou um programa objetivo e prioritário de redistribuição de encargos. Parece até que mais lhe interessava alegar a ausência da descentralização para justificar fracassos das políticas fiscal e econômica.

É verdade que as leis federais do Plano Plurianual e das diretrizes orçamentárias sempre prevêm a transferência de encargos e ações para os governos subnacionais como um dos objetivos básicos. Esse princípio, porém, é ignorado no detalhamento do Orçamento anual tanto pelo Executivo como pelo Congresso Nacional. A única iniciativa mais consistente do Executivo foi a elaboração da proposta orçamentária de 1989, que selecionou e cortou dotações para os programas de trabalho que a nova Constituição atribuía ou sinalizava como mais próprios aos governos subnacionais (chamada de "Operação Desmonte"); mas acabou rejeitada pelo Congresso, que repôs todos os projetos e valores. Nos últimos anos, o Orçamento sempre discriminou transferências para os governos subnacionais, com propósitos bastante específicos — tanto na proposta inicial do Executivo como, principalmente, pela força dos remanejamentos promovidos pelo Congresso (aliás, origem de recente escândalo que culminou com a cassação e a renúncia de muitos parlamentares).¹³

Deixando-se à parte iniciativas isoladas e sem seqüência temporal, só prosperou um único programa setorial de descentralização: na área de saúde. Há de se considerar, no entanto, que a criação de um sistema único e descentralizado de saúde era uma antiga e consensual bandeira dos sanitaristas e que foi determinada, expressamente, no próprio texto constitucional.

A despeito de o Governo Federal nunca ter adotado um programa claro de descentralização, de maneira deliberada ou não, ocorreram mudanças no seu relacionamento com os governos subnacionais, que, na prática, contribuíram (e muito) para atenuar os efeitos da Reforma Tributária.¹⁴

Inicialmente, chama-se atenção que as perdas impostas pelo novo sistema tributário não foram tão graves. Num exercício estático, tomando 1990 como base, foram estimados em 1% do PIB os recursos que o Governo Central perdeu com a Reforma Tributária, menos

¹³ Ao apreciar a proposta orçamentária, o Congresso Nacional recorrentemente aprovou milhares de emendas que atendiam a interesses bem delimitados regional ou mesmo localmente (até para calçamento de rua, construção de creches e escolas). Tornou regra o detalhamento máximo das dotações, inclusive para que transferências fossem realizadas dispensando a formalização através de convênios. A fonte de recurso para a maioria dessas emendas decorreu da correção de supostos erros cometidos pelo Executivo na previsão da receita (isto é, na maioria das vezes, o Congresso superestimava as receitas).

Por sua vez, os Presidentes da República, mesmo tendo o poder de vetar os remanejamentos feitos pelo Congresso, nunca o fizeram. A área econômica sempre preferiu contingenciar as dotações (bloquear contratações) e, principalmente, vedar e retardar as liberações (ou seja, o controle de caixa), valendo-se, para tanto, da inflação que corroía os valores fixados no Orçamento em termos nominais ou correntes.

Enfim, a despeito da pretensa autonomia do Congresso no exame do Orçamento, recuperada com a nova Constituição, a prática revelou que, nos anos 90, se voltou à situação dos anos 70, resumida na famosa resposta do Ministro Santiago Dantas, em 1963, aos congressistas que lhe pediam a liberação das dotações que tinham incluído no Orçamento: "Existe verba, senhor deputado, mas não há dinheiro!"

¹⁴ Ver análise mais circunstanciada em Serra & Afonso (1991).

de 6% da receita total que disporia caso vigesse o antigo sistema. Porém, considerando que a nova Constituição permitiu a criação de nova contribuição para a seguridade, incidente sobre o lucro das empresas, a perda líquida da União ficou em apenas 0,6% do PIB ou 4% das disponibilidades previstas no sistema passado. Em contrapartida, foram previstos aumentos da receita tributária disponível dos estados em um montante equivalente à 0,7% do PIB e da dos municípios em 0,9% do PIB — respectivamente, 10% e 27% — a mais do que dispunham caso estivesse vigente o antigo sistema tributário.

O Governo Central ainda pôde atenuar o impacto da Reforma quando a inflação se acelerava e corroía os repasses, face à inevitável defasagem entre recolhimento e crédito das cotas, e ao ampliar a carga das contribuições sociais e de impostos sobre operações financeiras que retinha 100% em suas mãos, ao invés de privilegiar aumentos de IR e de IPI.¹⁵ Além disso, a despeito do crescimento das transferências de impostos, os governos subnacionais empreendem esforços próprios, de modo que ampliam a arrecadação direta à frente dos recolhimentos do Governo Central: entre 1988 e 1991, os tributos estaduais aumentaram mais de 40% e os municipais duplicaram, enquanto os federais se mantiveram estáveis.

Efeitos compensatórios das perdas federais também foram constatados nas relações intergovernamentais que são independentes do sistema tributário tradicional. A despeito de o Orçamento prever milhares de repasses tópicos para os governos subnacionais, a despesa com as transferências não tributárias concedidas pelo Governo Central diminuiu sensivelmente após a promulgação da nova Constituição: em 1991, as vinculadas à seguridade social eram 0,3% do PIB inferiores às de 1988, e as voluntárias, menos 0,2% do PIB. No agregado, o montante em que caiu a concessão das demais transferências federais, entre 1988 e 1991, praticamente equivaliu ao volume do recurso que se estima perdido pela União devido ao novo sistema tributário.

Também no tocante aos endividamentos estadual e municipal junto ao Tesouro Nacional, este adotou posição mais austera após a Reforma Tributária. Não concedeu mais empréstimos diretos para saneamento financeiro; exigiu que aqueles governos honrassem ao menos a parcela da dívida externa vincenda honrada pelo País no Exterior; e limitou a concessão de aval para novas operações apenas àqueles governos com plena adimplência (inclusive na Administração Indireta). Em relação às dívidas contraídas no passado, especialmente aquelas em que o Governo Central teve que honrar os avais à dívida externa das administrações estadual e municipal (inclusive de suas estatais), o Tesouro Nacional conseguiu receber juros e fixou um cronograma para o principal — ainda que renegociado em 20 anos. Em 1990, pela primeira vez, os governos subnacionais reembolsaram ao Tesouro Nacional cerca de US\$ 700 milhões.

Se o Governo Central ajustou seu padrão de relacionamento intergovernamental, como evidenciam as estatísticas, chama-se atenção de que tal movimento não resultou

¹⁵ A arrecadação de impostos e de contribuições federais sujeitos à repartição regular para governos subnacionais representava 51% do total da receita tributária em 1988 e apenas 42% em 1992 — mesmo sem computar a arrecadação das contribuições ao FGTS e ao PIS/PASEP, que também cresceram, no período, mais que os impostos sujeitos à repartição.

de uma política consciente e concatenada de descentralização, mas, sim, foi consequência da restrição ao gasto federal e à concessão de crédito ao setor público, instrumentos básicos da política de controle do déficit e, por conseguinte, de combate à inflação. No caso da contenção da despesa federal, é óbvio que se faz mais forte sobre investimentos e transferências intergovernamentais voluntárias, dada a rigidez relativa dos gastos com pessoal, previdência e dívida.

A restrição orçamentária do Governo Central aliada a maior disponibilidade relativa de recursos dos governos estaduais e municipais (cujos esforços para melhorar a arrecadação própria e o aumento das transferências constitucionais, no primeiro momento, compensaram os efeitos da restrição do crédito e dos repasses voluntários) levam os últimos a assumirem participações na despesa pública, na fase pós-Constituinte, sem precedentes na história contemporânea do país e próximas às das federações mais avançadas do Mundo.

Há evidência empírica, portanto, de que houve um processo acelerado e acentuado de descentralização, não apenas das receitas tributárias, como também do gasto público. Porém, no lugar de um plano, valeram as "forças de mercado" da Administração Pública; ao invés de uma "operação desmonte" do Governo Federal, ocorreu uma "operação desmanche". De certa forma, há que se reconhecer que a redistribuição dos recursos tributários parece que criou uma situação inevitável para a distribuição dos encargos — ou seja, que a descentralização da receita dita a de despesa, porque "(...) o gasto sempre corre atrás do dinheiro".¹⁶

3.2 - Avaliação de aspectos específicos

Modelos analíticos da descentralização sugerem o exame de aspectos específicos relativos à distribuição de competências, a efeitos distributivos das receitas e gastos, à contribuição para estabilidade macroeconômica e à integração com outras reformas no plano nacional.

3.2.1 - Aspectos relativos às competências

Sobre os critérios normativos básicos da descentralização, menciona-se, de início, que as normas constitucionais e legais vigentes no Brasil dividem as funções entre os níveis de governo de maneira semelhante à ditada pelos paradigmas teóricos e pela

¹⁶ Na mesma linha, pode-se argumentar que a centralização financeira promovida pelo regime militar em meados da década de 60 não passou por emendas constitucionais que atribuíssem à União maiores competências e responsabilidades, mas, sim, pela concentração, naquela esfera, do poder de tributar, das receitas decorrentes e das decisões de gasto (ver vinculações)

experiência internacional — exatamente o contrário do senso comum nos debates internos.¹⁷

Na prática, como não há (e dificilmente poderia haver) uma rígida divisão de encargos num país com diversidades regionais tão profundas e na ausência de uma política nacional coordenada de descentralização, muitos programas de trabalho são conduzidos por mais de um governo. Em alguns casos, há desperdício de recursos e ações; em outros, escassez.¹⁸

Além dos aspectos institucionais, as estatísticas evidenciam que, na prática, também ocorreram mudanças verdadeiramente estruturais no padrão de financiamento e de gasto do Governo brasileiro, com crescente e já expressiva participação dos estados e municípios.

O ajustamento forçado dos governos subnacionais às novas responsabilidades e atribuições implicou distorções inevitáveis. Para começar, só por uma rara coincidência, em um determinado nível ou unidade de governo, coincidiram os ganhos de recursos tributários (mais impostos e mais cotas-parte) com as perdas decorrentes das menores transferências federais não tributárias, da obrigação de honrar dívidas contraídas junto ao Tesouro Nacional e da assunção de despesas antes financiadas, no todo ou em parte, pelos governos superiores.

Tomando a consolidação de estados e municípios, fica claro que, em termos líquidos, perdem os primeiros e ganham os segundos. Os governos estaduais ganharam muito menos recursos tributários que os municipais e, ainda, como concentravam as transferências não tributárias recebidas do Governo Central e o endividamento dos governos subnacionais, sofrem duramente as restrições para acesso a tais recursos.

¹⁷ Ver, por exemplo, Boadway, Roberts e Shah (1993, p 4). Aliás, Shah (1991) já tinha observado que a Constituição de 1988 dispõe, de forma razoavelmente clara, sobre a alocação da receita e sobre a prestação de serviço público. Exemplificava como adequada a atribuição: ao Governo Federal, da responsabilidade pela defesa e por assuntos externos; aos governos locais, do transporte urbano, do zoneamento, de cuidados preventivos de saúde e educação fundamental; e aos governos estaduais, das competências residuais. Entretanto observava que a alocação de fato é substancialmente diferente da alocação *de jure*, com o Governo Federal envolvendo-se diretamente em funções estaduais e locais que não lhes são apropriadas.

¹⁸ Idêntica é a avaliação de Boadway, Roberts e Shah (1993):

"In practice, however, all three levels of government provides education, health services, social assistance and care for children and the elderly. For example, the federal government does not limit its role in education to defining national goals. Instead, the federal government provides secondary and university education; in some cases, primary education is also a federal responsibility. In several municipalities, state and federal governments are involved in such purely local functions as public markets. Frequently service delivery is not coordinated across government levels".

"Na prática, contudo, todos os três níveis de governo fornecem educação, serviços de saúde, assistência social e cuidados para crianças e idosos. Por exemplo, o Governo Federal não limita seu papel na educação em definir metas nacionais. Ao contrário, o Governo Federal fornece educação secundária e universitária; em alguns casos, educação primária é também de responsabilidade federal. Em várias municipalidades, os Governos Federal e Estadual estão envolvidos em funções puramente locais, como mercados públicos. Frequentemente, a prestação de serviços não é coordenada através dos níveis governamentais."

Quando os rumos do processo de descentralização passam a constituir incógnitas (não são planejados) e são determinados por uma conjugação circunstancial de fatores (pela própria natureza, diferenciados por nível e por unidade de governo), não se pode sequer examinar se há incorporação de externalidades, se são atingidos objetivos de equidade e responsabilidade fiscal, se as responsabilidades são divididas de maneira eficiente, se existe uma adequada capacidade de autofinanciamento. Enfatiza-se que, nesse processo desordenado de descentralização, os resultados são erráticos, ou seja, diferenciados de um para outro governo. Na melhor das hipóteses, as análises indicam tendências genéricas.

O padrão de financiamento passado é um condicionante vital para a saúde e para a eficiência atual e futura de um determinado governo. Quanto menos dependente era das transferências negociadas e da captação de empréstimos, por suposto, mais fácil foi a um governo se ajustar ao novo quadro fiscal. No outro sentido, foi indispensável investir na melhoria da arrecadação própria e na produtividade do gasto direto para sanear as finanças estaduais e locais — ou tornar ainda mais favoráveis suas perspectivas.

Quanto ao padrão de gasto, de um lado, houve uma tendência inexorável de perda de eficiência, dado o caráter desordenado do processo de descentralização. Como não foram transferidas para os governos subnacionais parcelas do ativo fixo e dos servidores antes mobilizados pelo Governo Federal, o avanço daqueles governos implicou a realização de novas obras e a contratação de mais servidores, duplicando esforços e desperdiçando recursos — o que é mais grave ainda considerando a crise fiscal e econômica do País. Também não se buscaram alternativas para os programas de caráter nacional, como os de infra-estrutura. Por mais que governos subnacionais tenham aumentado sua presença nessa área (sobretudo nos transportes rodoviários), nunca poderiam suprir o planejamento e as decisões que exigem visões supra-regionais e muito menos alavancar recursos em grande escala para os investimentos intensivos de capital e com baixo retorno (como nos casos de energia elétrica e comunicações).

Sem disciplinamento, também fica difícil identificar os benefícios que, certamente, decorreram da descentralização. Estatísticas e experiências administrativas indicam que a maior participação relativa dos governos subnacionais, ao menos, foi crucial para atenuar a crise social. A queda do volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo Governo Central foi tão acentuada e rápida que uma crise social de maior proporção, por certo, foi contornada com o aumento dos gastos estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública.¹⁹ A esperada diminuição dos custos médios de obras e serviços é confirmada por reportagens da imprensa, porém

¹⁹ Um caso ilustrativo é o da magnitude e distribuição dos gastos da Administração Pública com saneamento. Em 1992, o Tesouro Nacional contratou, nesse programa, apenas US\$ 40 milhões, dos quais só US\$ 7 milhões foram efetivamente desembolsados no mesmo exercício. Por si só, a dotação já se revela irrisória face ao tamanho da população e às baixas condições sanitárias do País. Porém a insignificância do Governo Central na área é evidenciada apenas pela comparação com o que gastou com o mesmo programa só a Prefeitura de São Paulo: US\$ 88,5 milhões, todos recursos próprios. Ou seja, um único governo local gastou com saneamento o dobro que o Governo Central — a despesa de todos os municípios deve ter sido cinco ou mais vezes superior à federal.

não se dispõe de dados sistematizados ou de análises econômicas, dada a não-exigência legal de uma contabilidade pública de custos (sequer são realizados o cruzamento das despesas por categoria, funções de governo e fonte de recursos, bem como apuradas metas físicas nos casos de fácil mensuração).

Sobre os aspectos distributivos, como já foi dito, efeitos líquidos da reforma tributária e do posterior ajustamento foram diferenciados por níveis e unidades de governo, logo, por macro e microrregiões. Tais discrepâncias deveriam ser consideradas na formulação da política do Governo Central, para não tratar igualmente governos que tiveram impactos financeiros distintos. O Governo Central, porém, ignorou esse aspecto na sua política distributiva dos recursos — afinal, sequer o processo foi reconhecido, muito menos mensurado, seja por técnicos, seja por autoridades federais.

A ausência de um plano de descentralização implica também não se montar qualquer programa sistemático e duradouro de prestação de assistência técnica pelo Governo Central aos governos subnacionais. Existem ações isoladas, como no caso da saúde, mas que não chegam a conformar ou ditar os rumos do processo mais abrangente de descentralização. Em outros casos, ocorreram retrocessos, sobretudo no início do Governo Collor (1990), em que foi formulada uma reforma administrativa sem maior consistência e conhecimento, levando, por exemplo, ao completo desmantelamento da divisão do Ministério da Fazenda que prestava apoio técnico aos fiscos estaduais e municipais, inclusive para modernização dos sistemas de arrecadação e para intercâmbio de experiências.

3.2.2 - Estabilização econômica e políticas nacionais

Avalia-se que a descentralização fiscal nunca foi devidamente assumida como um programa de ação do Governo Central, quanto mais foi esta encarada e efetivamente utilizada como um instrumento de política econômica. Quando anunciada a intenção, não se viabilizou na prática — seja pela ausência de uma orientação nitidamente descentralizadora na elaboração e execução do Orçamento, seja pela própria estrutura da Administração Federal, que preserva ministérios e órgãos que atuam em áreas próprias aos governos subnacionais.

O controle e a redução do endividamento público estadual e municipal foi uma das raras medidas efetivamente implantadas pelas autoridades econômicas federais no âmbito do relacionamento intergovernamental com fins de atender a uma política nacional, ou melhor, a de estabilização econômica. Desde os primeiros acordos com o FMI, no início da década de 80, o Governo Central, através do Conselho Monetário Nacional, tem fixado tetos para os empréstimos bancários ao setor público como forma de reduzir o déficit público e, por extensão, a inflação.

Autoridades e técnicos costumam alardear que os governos subnacionais não colaboram com o combate ao déficit público — quando não acusam o aumento de sua despesa como provocadora de mais déficit. Porém, mais uma vez, situação exatamente inversa é a revelada, ao menos nos cálculos oficiais do déficit do setor público do País,

realizados pelo Banco Central (BACEN) e pelo Ministério da Fazenda, atendendo à metodologia do FMI.²⁰

Antes da promulgação da Constituição, os estados e os municípios, em conjunto, mal arrecadavam o suficiente para honrar seus gastos não financeiros entre 1985 e 1988 e nada pagavam dos juros reais das dívidas que venciam anualmente, em média 1% do PIB, resultando déficits finais desse montante. Apesar disso, eram responsáveis apenas por um quinto do déficit de todo o setor público no período.

As contas oficiais indicam que, a partir de 1990, caiu sensivelmente o déficit global do setor público brasileiro e, dentre seus segmentos, o que mais melhorou foi o dos estados e municípios. Na verdade, desde o ano em que foi promulgada a Constituição, os governos subnacionais conseguiram gerar poupança própria todo exercício financeiro, resultando num superávit primário médio de 0,6% do PIB. O surgimento desse saldo positivo explica três quartos do aumento global do superávit primário do setor que ocorreu entre os períodos 1985-88 e 1989-93.

Ainda pelas contas do BACEN, as poupanças estadual e municipal teriam sido utilizadas para pagar cerca de 80% dos juros reais da dívida que venceu nos últimos cinco anos (acumulados os encargos, chega-se a 3,7% do PIB). Assim, comparando a média dos períodos 1985-88 e 1989-93, o déficit final (no chamado conceito operacional) dos governos estaduais e municipais caiu de 1% do PIB para apenas 0,15% do PIB, respondendo, na fase recente, somente por 11% do déficit de todo o setor público brasileiro. Os melhores resultados foram alcançados em 1991 e 1993, quando a poupança própria foi suficiente para honrar todos os juros vencidos e ainda gerar um superávit final, denominado de operacional (respectivamente, 0,6% e 0,2% do PIB). Note-se que o Governo Central só conseguiu tal resultado em 1990-91, sob os efeitos do fisco e das demais medidas de força do Plano Collor I.

Apesar de os cálculos oficiais revelarem resultados bastante satisfatórios e surpreendentes, vale acrescentar que as tentativas do Executivo Federal de impor maiores restrições creditícias sempre esbarraram nas volumosas dívidas mobiliárias acumuladas pelos estados mais ricos. Ao enfrentarem crises de confiança de mercado e para contornarem controles das autoridades monetárias, os governos estaduais concentraram seus títulos colocados em mercado nas mãos das instituições financeiras que controlavam, comprometendo a saúde econômico-financeira destas. O Banco Central, por sua vez, sob pressão política, não só evitou medidas mais enérgicas, como ainda recomprou os títulos estaduais. Posteriormente, foi aberta a possibilidade para o refinanciamento dessa dívida em 20 anos ou mais.

Também importa mencionar que escapam aos cálculos oficiais do déficit as dívidas realizadas fora do sistema bancário. E sabe-se que, para evitar as restrições creditícias,

²⁰ Na metodologia oficial, o déficit do setor público é calculado pela variação da dívida fundada (líquida das disponibilidades em caixa) que supere a inflação do período. A consulta é feita basicamente aos credores (não toma por base os balanços dos devedores). O resultado é composto por três segmentos: o Governo Central, incluindo a previdência social; os governos estaduais e municipais; e as empresas estatais, desde as federais até as estaduais e municipais.

Para uma análise da metodologia e da evolução recente das Necessidades Financeiras do Setor Público (NFSPs), ver Barbosa e Giambiagi (1994).

os governos das maiores unidades federadas passaram a adotar um expediente típico das pequenas unidades: o financiamento de curto prazo, junto aos seus fornecedores e empreiteiras, através da realização de déficits orçamentários (ou seja, da contratação de despesas acima das receitas arrecadadas), sendo os encargos financeiros cobrados de maneira implícita, através da superavaliação dos custos.²¹

A falta de colaboração e de integração entre os governos brasileiros talvez se revele mais forte no campo da política tributária, que, naturalmente, perde muito de sua funcionalidade para a política macroeconômica. Aqui, há o agravante da autonomia concedida pela Constituição Federal aos governos subnacionais na administração de seus tributos — ao ponto de se questionar até a obrigação de estes respeitarem os termos de acordos internacionais, como o do MERCOSUL, assinados pela União. Esse aspecto peculiar da experiência brasileira é mais ressaltado por analistas estrangeiros — como por membros de missão do FMI,²² Boadway, Roberts e Shah,²³ e McLure (este último

²¹ O Estado de São Paulo, por exemplo, no exercício de 1993, fechou a execução orçamentária da Administração Direta com um déficit da ordem de US\$ 4,6 bilhões (segundo a taxa cambial média anual) e, por esse meio, financiou 94% dos investimentos que contratou no ano.

²² Tanzi *et al.* (1992) dedicam grande atenção aos problemas da administração do ICMS, inclusive aos efeitos limitativos para a condução de políticas nacionais de comércio exterior e de investimentos.

²³ Segundo Boadway, Roberts e Shah (1993, p. 36):

"In a few cases, state governments control tax instruments other than the income tax which should theoretically be assigned to the national level because they may affect income redistribution or capital mobility (...) In Brazil, the taxes on inheritances, gifts, and supplemental capital gains are state levies (...)

"The most significant potential disruptions to the efficiency of the internal common market are the sales or VAT taxes levied at the state level (...) In Brazil, the VAT (or ICMS) is a state levy (...) This system has the potential to create differing VAT systems across the country, disrupting the internal market. Administrative costs will also increase, as tax credits across jurisdictions must be resolved. There is a separate administrative problem related to the ICMS. The base of this tax overlaps with other instruments, in particular the federal sales tax on industrial products and the local tax on services. Collection of these three taxes is not coordinated (...)"

[“Em uns poucos casos, os governos estaduais controlam instrumentos fiscais diferentes do Imposto de Renda que deveriam teoricamente ser atribuídos ao nível nacional, porque podem afetar a redistribuição de renda ou a mobilidade do capital (...) No Brasil, impostos sobre heranças, doações e ganhos suplementares de capital são arrecadações do estado (...) As mais significativas rupturas potenciais à eficiência do mercado comum interno são as vendas ou arrecadações de VAT no nível estadual (...) No Brasil, o VAT, ou ICMS, é uma coleta estadual (...) Esse sistema tem o potencial de criar sistemas diversos de VAT através do País, rachando o mercado interno. Os custos administrativos também aumentarão, visto que os créditos de imposto através das jurisdições devem ser determinados. Há um problema administrativo separado relacionado ao ICMS. A base desse imposto se sobrepõe a outros instrumentos, em particular o imposto federal de vendas sobre produtos industriais e o imposto local sobre serviços. A arrecadação desses três impostos não é coordenada (...).”]

chega a apontar o ICMS estadual como um "sério erro" do sistema brasileiro, porque este não é um tributo próprio para governos subnacionais por razões administrativas).²⁴

No âmbito do sistema tributário, a Constituição de 1988 impôs mudanças profundas e que afetaram também políticas setoriais, como a industrial, a agrícola e a comercial. Primeiro, ao vedar expressamente que a União concedesse incentivos por conta de impostos estaduais e municipais — como o fez, em larga escala, na década de 70, para tentar frear a aceleração de preços da cesta básica e para estimular os investimentos e os setores estratégicos. Segundo, ao ampliar a base de incidência do ICMS, para atingir insumos estratégicos (combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação) e conceder aos estados plenos poderes para legislar sobre o imposto, inclusive fixar alíquotas nas operações internas.²⁵

Valendo-se da maior capacidade tributária e para compensar os efeitos negativos da conjuntura macroeconômica, num primeiro momento, os estados promoveram sucessivos aumentos da carga do ICMS, sem maiores preocupações com os efeitos

²⁴ McLure Júnior (1993, p.14) compara a experiência brasileira à da Comunidade Econômica Européia, destacando as seguintes notas:

"(...) it apparently was not realized at the time that the VAT is not a satisfactory tax for imposition by subnational governments — or is not satisfactory in the absence of conditions that have never yet been achieved in any country (.) The basic problem is what to do about interstate trade (.)"

"Brazil discovered yet another problem with the restricted origin principle (.) In Brazil the trade flows are very unbalanced (.) This unsatisfactory state of affairs has been the source of controversy for years. A complicated and controversial system of interstate payments is intended to compensate for these difficulties in an *ad hoc* manner (.)" (McLURE JÚNIOR, 1993, p.15).

"(.) aparentemente não foi percebido na época que o VAT não é um imposto satisfatório para imposição por governos subnacionais — ou não é satisfatório na ausência de condições que nunca ainda foram alcançadas em qualquer país (.) O problema básico é o que fazer a respeito de comércio interestadual (.)"

"O Brasil descobriu ainda outro problema com o princípio restrito de origem (.) No Brasil, os fluxos comerciais são muito desequilibrados (.) Esse insatisfatório estado de coisas tem sido fonte de controvérsia há anos. Um complicado e controvertido sistema de pagamentos interestaduais pretende compensar essas dificuldades de uma maneira 'ad hoc' (.)"

²⁵ Sobre esse tema, Tanzi *et al.* (1992, p.11) destaca:

"Current fiscal federalism arrangements have also generated undesirable tax competition, both horizontally and vertically. The states' operation of the ICMS is leading to a gradual erosion of the tax base through special treatments and incentives. Vertical tax competition is also, at times, a major concern, as demonstrated recently in the case of the taxation of fuels and gas".

["Arranjos federalistas fiscais atuais também geraram indesejável competição fiscal, tanto horizontal quanto verticalmente. A operação do ICMS pelos estados está levando a uma gradual erosão da base do imposto através de tratamentos e incentivos especiais. A competição fiscal vertical também é, por vezes, uma preocupação principal, como recentemente demonstrado no caso da taxa de combustíveis e gasolina"]

sobre a demanda e os preços.²⁶ Numa segunda etapa, acirraram a guerra fiscal, desrespeitando a legislação complementar e os acordos que mantinham, no afã de atrair novos investimentos, mas provocando graves danos à competitividade industrial no mercado interno. A política tarifária, guardadas as distâncias, também foi conduzida pelos governos subnacionais independentemente de políticas nacionais, especialmente da que objetiva a estabilização dos preços. Tarifas de transportes coletivos e de fornecimento d'água, dentre outras, por vezes, foram reajustadas por índices superiores à inflação e em descompasso com decisões da área econômica federal.

Ao administrar seus tributos e tarifas, os governos subnacionais não dão maiores atenções para os efeitos sobre a produção, o consumo e os preços. É lógico que consideram como limite para o avanço da carga tributária o ponto em que o aumento de custos desencadeado leva a uma queda muito acentuada da quantidade de serviço ou bem adquirido; porém esse efeito é atenuado no caso de bens de consumo essencial ou de mercados monopolistas e oligopolistas. Essa postura reflete o fato de que, legal e popularmente, a responsabilidade pelo combate à inflação é atribuída ao Governo Central. A despeito de o País ter experimentado diversos programas de estabilização na última década, raramente os governos subnacionais foram vistos como um agente participante e co-responsável, do mesmo modo que nunca colaboraram, nem foram chamados formalmente para tanto, com outras políticas, como as de demanda.

A conclusão da avaliação é no sentido de que o processo de descentralização no Brasil não obedece a uma lógica nacional, nem racional. A começar, porque não resulta de um plano ou de um programa de governo claro, consistente e minimamente negociado entre as partes envolvidas. O processo é circunstancial e toma por base a desconcentração de poderes e receitas promovida pela reforma tributária de 1988. Dessa forma, não se podia esperar coerência do processo de descentralização fiscal com os outros programas de reforma do Estado, pois tal coerência sequer é perseguida pelo Governo Central.

4 - Reflexões finais

Entende-se, portanto, que existe, e há muito tempo, um processo de descentralização fiscal em curso no País. São duas as características mais marcantes desse processo.

²⁶ Dentre as medidas que elevaram a carga nominal e a arrecadação do ICMS decididas isoladamente pelos estados ou através do colegiado de Secretários de Fazenda (o CONFAZ), destacam-se: (a) elevação de um ponto percentual da alíquota média do ICMS, passando para 18%, calculada "por fora"; (b) revogação de incentivos para a agropecuária e taxação, ainda que na faixa reduzida de alíquota (7%), de muitos bens integrantes da cesta básica — como carnes, arroz e feijão; (c) incidência sobre exportações de produtos industrializados classificados como semi-elaborados, inclusive aço, celulose e alumínio; (d) restrições para devolução dos créditos relativos aos insumos usados na fabricação de produtos exportados e outros imunes; (e) criação de uma faixa superior de alíquotas nominais de 25% — na verdade, 33%, se calculada "por fora", na qual foram incluídos os bens supérfluos, como bebidas e fumo, e insumos estratégicos, como combustíveis, energia elétrica (médio e elevado consumo) e telecomunicações.

Primeiro, os estados e os municípios já detêm atualmente uma participação marcante na Federação brasileira, que chega a ser surpreendente frente aos padrões internacionais — seja em termos de arrecadação e disposição de receitas tributárias, seja na divisão das receitas e do consumo corrente, bem como do investimento fixo do Governo Geral, seja na autonomia para dispor sobre suas receitas e despesas, assim como para interferir, direta ou indiretamente, na política econômica nacional. A descentralização fiscal também está associada a uma profunda redistribuição regional dos recursos entre os governos subnacionais, que chega ao extremo, no caso dos estados, de promover uma distribuição estadual de suas receitas e despesas que compensa e até inverte a concentração da renda econômica e dos indicadores de bem-estar social.

Segundo, o processo de descentralização fiscal não envolve qualquer plano ou negociação nacional. A começar pelo fato de não ser assumido ou liderado pelo Executivo Federal. Ao contrário, na parte mais vigorosa — a redistribuição das receitas tributárias —, o processo foi imposto ao Governo Central por decisões tomadas pelo Poder Legislativo Federal (inclusive ao exercer o papel de Assembléia Nacional Constituinte). Em consequência, o processo de descentralização perde em qualidade e em funcionalidade, e os resultados não atendem ao esperado pela teoria das finanças — sobretudo no tocante à melhoria da equidade e da eficiência do gasto público.

A constatação de que a Federação brasileira apresenta traços avançados em termos de descentralização de recursos e atribuições não significa que se encontre em uma situação de equilíbrio. Mas também a crítica da natureza desordenada desse processo não significa a defesa da recentralização fiscal. A começar pelo fato de que a maior participação dos governos subnacionais nas finanças públicas se refletiu em uma mudança política maior — a própria redemocratização do País.

Embora fatores políticos sejam subjetivos, não podem ser ignorados no diagnóstico e na proposição de reformas tributária e fiscal. A menos que se pretenda mudar a orientação política mais geral da Assembléia Constituinte, é inútil ou inócuo questionar a validade e a oportunidade da descentralização fiscal. Não cabe colocar o seguinte desafio: ou se efetua a transferência de encargos e os governos subnacionais colaboram com a política macroeconômica, ou se recentralizam receitas, gastos e poder. A questão é outra: como sanear o setor público, estabilizar a economia, retomar o crescimento e combater a pobreza e, ainda, preservar e consolidar a descentralização fiscal, no campo das finanças, e a democracia, no campo institucional?

Para equacionar essa questão, o debate nacional pouco avançou. A começar pelo fato de que poucos conhecem a verdadeira situação fiscal e financeira da Federação brasileira. As estatísticas do setor público, no seu espectro mais amplo, ou são desconhecidas, ou desprezadas. Nem mesmo os estudos dos organismos internacionais que apontam um avançado e surpreendente grau de descentralização são muito difundidos pelo Governo Central. Aliás, as experiências comparadas, quanto mais revelam o caráter peculiar do caso brasileiro, mais sinalizam que não são simples os paradigmas internacionais.

Por isso, este trabalho conclui recomendações em sentido oposto das que predominam no debate recente.

Primeiro, no tocante à reforma tributária, que sempre atrai mais atenção nas discussões fiscais, entende-se pertinentes e atendidos os objetivos da Reforma de 1988 em termos de descentralização de competências e receitas, da redistribuição regional dos recursos, do fortalecimento do financiamento setorial dos gastos sociais e da modernização do sistema. Este apresenta distorções que precisam ser corrigidas por uma revisão constitucional pontual e por mudanças drásticas na legislação ordinária e na administração fazendária, mais importantes que apenas reduzir o número de impostos.

Enquanto a maior parte do debate nacional é perdida com projetos utópicos como o do imposto único, e suas variações, não se discutem as questões mais complexas. Por exemplo, como pode o Governo Central formular e executar com eficácia a política macroeconômica recorrendo à política tributária, se, no âmbito desta, é desestimulado a ampliar o Imposto de Renda e não controla o imposto mais importante incidente sobre o mercado doméstico?

Em particular, a questão do imposto sobre valor adicionado (IVA) é crucial para se buscar coerência entre descentralização tributária e objetivos nacionais, mas simplesmente é ignorada ou distorcida no debate nacional, a despeito dos alertas feitos pelos especialistas estrangeiros. Se, por força de condicionantes históricos e políticos, parece impossível transferir o ICMS da competência estadual para a federal, por outro lado, dever-se-iam discutir alternativas para o aperfeiçoamento das regras atuais — como se o assunto fosse encerrado na mera definição da competência tributária. Pior ainda é o fato de que a maioria dos projetos de reforma tributária (inclusive os formulados no âmbito do próprio Executivo) sugere a extinção do IPI em troca da criação de *excise tax*, aprofundando ainda mais a distância e a contradição da experiência brasileira com a internacional.²⁷

Quanto à divisão de gastos entre níveis de governo, naturalmente seria recomendável que o Governo Central tomasse a iniciativa de implantar um amplo plano de descentralização.²⁸

Por conta própria, o Governo Central poderia adiantar-se e tomar a iniciativa de medidas mais eficazes do que meros discursos contra a transferência de recursos

²⁷ Consensualmente, os especialistas internacionais citados neste estudo recomendam a fusão do IPI ao ICMS, bem como do ISS, porém delegam a competência do novo e amplo imposto sobre valor adicionado ao Governo Federal. Além disso, McLure Júnior (1993, p 21-22), por exemplo, especula sobre a atribuição aos governos subnacionais da competência para cobrar um *excise tax*, ou um imposto sobre vendas a varejo, ou até mesmo para arrecadar o Imposto de Renda sobre indivíduos. Propostas semelhantes são formuladas por Shah (1991).

²⁸ Para obter-se uma análise mais detalhada de aspectos institucionais políticos, inclusive recomendações, ver Lobo (1993).

e não de encargos.²⁹ A redução do tamanho do Governo Central esbarra nas resistências corporativistas do funcionalismo federal, nas autoridades setoriais, no próprio comando central do Executivo e, principalmente, no Congresso Nacional. Todos, no fundo, não pretendem abrir mão do poder de preencher cargos, contratar servidores, manipular verbas, distribuir subvenções, realizar obras, bem como angariar o apoio de governadores, prefeitos, parlamentares e líderes das comunidades regionais e locais.

A médio e longo prazos, o ideal seria a elaboração de um plano nacional de descentralização que implicasse a transferência do Governo Central para os subnacionais, e também dos estaduais para os locais, das atribuições e competências formais, bem como do patrimônio, de servidores e de recursos financeiros mobilizados para a execução de programas governamentais em que se avaliasse mais apropriada a gestão pelo nível inferior de governo.³⁰

É preciso também qualificar com cuidado a ordenação reclamada para esse processo numa eventual revisão constitucional. Num país com tantas disparidades econômicas, sociais e culturais, há de se evitar a idéia de que seria possível fixar, com facilidade e precisão técnica, uma relação exaustiva e detalhada das competências exclusivas de cada nível de governo, ou de vedações para sua atuação.³¹ Atentando

²⁹ Serra & Afonso (1993, p. 40) mencionam: "(...) (a) fechar órgãos federais que atuam em áreas próprias dos governos regionais e locais; (b) vetar metas nos planos, diretrizes e dotações orçamentárias, bem como bloquear o desembolso de auxílios e repasses em favor dos governos inferiores estabelecidos pelo Congresso Nacional; (c) condicionar as transferências intergovernamentais inevitáveis à exigência de contrapartida de recursos estaduais e municipais e à comprovação de esforço fiscal próprio desses governos; (d) aperfeiçoar as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde, introduzindo repasses automáticos e com critérios de rateio objetivos e predeterminados; (e) transferir entidades ou vender estatais para estados e municípios que explorem serviços públicos sob concessão ou permissão, repassando junto a competência para sua eventual e futura privatização".

As sugestões mencionadas coincidem com a orientação proposta por Shah (1991), que advoga a retirada imediata do Governo Federal de funções de natureza puramente municipal (exemplifica com educação primária e secundária, zoneamento, pontes e outras obras urbanas). Aos governos estaduais, Shah atribuiria à administração da saúde e da educação. No caso dessas duas áreas, o papel dos órgãos federais reduzir-se-ia à fixação de padrões mínimos, que também balizariam a concessão de recursos a fundo perdido para os governos subnacionais, em bloco e ponderando indicadores *per capita*.

³⁰ Para Lobo (1993), uma estratégia de descentralização adequada deveria obedecer a essas diretrizes: flexibilidade, gradualismo, transparência no processo decisório, controle social, política de estado, vantagens comparativas, equidade, efetividade na produção ou provisão de serviços, garantia de sustentabilidade, *accountability*, definição do papel dos governos estaduais e articulação com políticas de ajuste macroeconômico e de promoção do desenvolvimento.

³¹ Também rejeitam a tese da lista exaustiva Lobo (1993) e Maciel (1992, p. 12-13). Este último conclui que: "Não é simples, todavia, implementar uma efetiva discriminação de encargos públicos, em um País caracterizado por grandes diferenças regionais. De fato, a repartição de encargos públicos não pode desconhecer as profundas desigualdades inter-regionais que se observam no Brasil, das quais resulta uma forte heterogeneidade na dimensão dos estados e municípios (...) As malsucedidas tentativas de correção das disparidades inter-regionais de renda — muitas vezes, fruto de graves erros conceptuais — estabeleceram fossos profundos, que devem servir de sinal de alerta para qualquer projeto de discriminação de encargos, sob pena de aviltar as já combatidas políticas públicas brasileiras e estigmatizar o cidadão pelo seu local de nascimento. Caso contrário, o projeto seria apenas uma idéia generosa, porém ingênua e iníqua".

para as peculiaridades regionais e setoriais, há muito por fazer no campo da legislação infraconstitucional, ponderando melhor as disparidades regionais.³²

Para aperfeiçoar o processo de descentralização de encargos, a tarefa mais relevante para uma nova tentativa de revisão constitucional respeitaria à eliminação das barreiras institucionais que impedem ou dificultam a viabilização da transferência das responsabilidades através da legislação infraconstitucional e dos acordos administrativos entre os governos. Duas matérias mereceriam atenção especial.

No campo da administração pública, para a transferência ou o remanejamento de servidores federais para os governos subnacionais, são necessárias mudanças nos direitos desses trabalhadores. É o caso da revisão das normas sobre estabilidade do emprego do servidor e de seu regime especial de previdência (diferenciado dos trabalhadores da iniciativa privada, com acesso mais facilitado à aposentadoria, proventos calculados com base no último salário integral, vinculação aos reajustes dos servidores em atividade, isonomias de salários, etc.). Não são medidas fáceis de serem aprovadas por parlamentares e juízes (ver ações de direito adquirido). Mas, mesmo que fosse facilitada a transferência de pessoal e que o Governo Central assumisse tal objetivo, restam dúvidas sobre como determinar aos governos subnacionais a assunção do pessoal, uma vez que gozam de ampla autonomia de gestão e gasto por preceitos constitucionais. Parece mais plausível estabelecer um corte temporal, a partir do qual não são contratados novos servidores para tais funções pelo Governo Federal e, em alguns casos, também pelos estaduais. Quanto aos atuais servidores federais, a menos que houvesse interesse e acordo com governos subnacionais para a mudança do empregador (hipótese muito difícil), ao menos deveriam ser lotados nas esferas inferiores de governo, preservados direitos e vantagens salariais, inclusive aposentadorias e pensões.

O segundo aspecto relevante para uma eventual revisão constitucional facilitar um reordenamento do processo de descentralização fiscal respeitaria a não-criação de novas vinculações de receitas e, se possível, a redução das já existentes. Diante das recentes e fortes restrições orçamentárias e, sobretudo, de caixa, diversos setores governamentais vêm defendendo a inclusão na Constituição de novas vinculações como soluções (mágicas) para equacionar seus problemas de financiamento — caso da saúde, dos transportes rodoviários, do meio ambiente e da cultura, dentre os *lobbies* que mais se organizaram.

Vinculações na Constituição Federal, existentes e eventuais, constituem óbvias e fortes amarras para um processo de descentralização, pois se prestam a "engessar" o Orçamento, tentando "eternizar" determinados níveis e estrutura de gasto e dando um tratamento igual para níveis e unidades de governo com padrões administrativos e de

³² É o caso, por exemplo, da lei complementar prevista na atual Constituição para regular a "cooperação entre distintos governos" (sequer proposta, nem pelo Executivo) e das Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, que já regulam minimamente as transferências não tributárias (por exemplo, exigindo um esforço tributário local) e definem a descentralização fiscal como prioridade de ação (mas que não têm saído do papel).

gasto totalmente díspares. Entende-se que a vinculação de receita pode e certamente será um instrumento valioso para viabilizar a transferência de encargos do Governo Central para os subnacionais, mas desde que tais vinculações sejam flexíveis. Na Constituição, no máximo poderiam constar no ato das disposições transitórias (e não no seu corpo permanente). O melhor seria fixar tais vinculações nas leis que comandam o processo orçamentário brasileiro — as do Plano Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias. Com fontes de recursos definidas, repasses regulares e automáticos, seguindo critérios de rateio pré-fixados em lei e de cálculo público (acabando com barganhas políticas *ad hoc* e com os convênios), seriam montados fundos nos moldes já comentados anteriormente para financiar as atuais despesas federais, que passariam para a execução estadual ou municipal. As proporções das receitas seriam decrescentes e, inclusive, na medida do possível, deveriam tender ao desaparecimento a longo prazo, de modo que, nesse prazo, as transferências fossem substituídas por receitas próprias dos governos subnacionais.

Por último, não é demais mencionar que o debate e as decisões acerca da descentralização deveriam ser integrados e consistentes com as demais mudanças da reforma fiscal. Isso reforça o papel e a iniciativa do Governo Central, único que pode e deve ter visão abrangente e nacional dos problemas.³³

A recuperação de um mínimo de esforço de planejamento e a modernização e racionalização da gestão pública não serão alcançadas enquanto não for resolvida uma questão preliminar e ainda pendente: o Executivo e o Legislativo Federais manifestarem vontade política, firme e inequívoca, de realmente descentralizar as atividades governamentais no País. Talvez só tomem tal iniciativa quando tiverem consciência de que aprofundar e disciplinar a descentralização é uma condição necessária (embora não única) para resolver a crise fiscal e para melhorar a aprovação da população aos atos do Governo.

Enfim, antes de ser uma questão de técnica fiscal ou econômica, a descentralização é uma questão política e, como tal, ainda não foi adequadamente resolvida no País.

³³ Conforme Lobo (1993, p. 89-90): "Ao se pensar na revisão da distribuição de competências destaca-se a necessidade de o Governo Federal exercer a liderança neste processo. Retoma-se aqui a idéia de que o atual vácuo institucional é responsabilidade federal e a ele cabe preenchê-lo. Afinal, só o Governo Federal tem capacidade para visualizar o conjunto do País. É ele também que deve gerenciar políticas redistributivas e de garantia de padrões mínimos de qualidade na prestação de serviços. Coordenação e orientação do processo não significa autoritarismo ou recentralização. Ao contrário, é assumir uma responsabilidade indelegável, exercendo a autoridade desejável".

Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15)2:353-390, 1994

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção
do PIB no Brasil - 1939-1991

a) 1939-1981

ITENS	CONTAS E PIB	1939	1950	1960	1970	1980	1981
1	Governo central (1)						
2	Receitas correntes (%)	10,28	9,80	11,35	17,32	17,71	17,78
3	Tributos (2)	7,87	8,74	11,14	16,04	16,18	16,23
4	Diretos	1,75	3,80	4,16	7,27	8,27	8,73
5	Indiretos	6,12	4,94	6,97	8,77	7,90	7,50
6	Outras receitas correntes (3)	2,41	1,07	0,22	1,28	1,53	1,55
7	Receitas de transferências inter- governamentais					0,00	0,06
8	Demais receitas	2,41	1,07	0,22	1,28	1,53	1,49
9	Despesas correntes não financeiras (%)	-8,31	-8,20	-8,78	-15,01	-16,24	-15,85
10	Consumo	-5,47	-5,86	-5,41	-5,01	-4,06	-4,00
11	Pessoal e encargos	-3,50	-3,13	-2,90	-3,51	-2,48	-2,57
12	Outras compras de bens e serviços	-1,97	-2,73	-2,51	-1,50	-1,58	-1,43
13	Transferências para assistência e previdência (4)	-2,62	-2,13	-2,61	-6,34	-5,85	-6,22
14	Inativos e pensionistas					-3,14	-3,69
15	Previdência e fundos sociais					-2,71	-2,53
16	Subsídios	-0,22	-0,21	-0,76	-0,65	-3,65	-2,49
17	Outras transferências				-3,01	-2,68	-3,14
18	Para outros níveis de governo				-1,88	-2,10	-2,37
19	Para o setor privado (5)				-1,13	-0,58	-0,75
20	Para entidades internacionais				-1,07	-0,98	-1,43
21	Saldo corrente primário (%)	1,97	1,60	2,57	2,31	1,47	1,93
22	Encargos da dívida pública (%) (6)				-1,07	-0,98	-1,43
23	Juros da dívida interna				-1,03	-0,77	-1,31
24	Encargos da dívida externa				-0,03	-0,22	-0,12
25	Poupança corrente (%)	1,97	1,60	2,57	1,24	0,49	0,51
26	Formação bruta de capital fixo (%)	-2,41	-2,63	-2,21	-1,58	-0,72	-0,98
27	Construções				-1,16	-0,59	-0,86
28	Equipamentos				-0,42	-0,13	-0,12
29	Saldo nas contas nacionais (%)	-0,44	-1,03	0,36	-0,34	-0,23	-0,47
30	Contas fora do sistema (%)				-0,18	-0,55	-1,10
31	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)				0,07	-0,11	-0,12
32	Outras receitas de capital (8)				0,04	0,33	0,28
33	Sendo recursos do BACEN	-	-	-	-	-	-
34	Despesas com participações socie- tárias					-0,40	-0,47
35	Outras despesas de capital (9)				-0,29	-0,37	-0,79
36	Saldo final (%)	-0,44	-1,03	0,36	-0,52	-0,78	-1,57
37	Financiamento (%) (10)	0,44	1,03	-0,36	0,52	0,78	1,57
38	Dívida fundada (11)				2,07	0,39	8,30
39	Operações de crédito interno lí- quidas				2,28	1,65	9,15
40	Correção monetária do principal					-0,89	-0,57
41	Operações de crédito externo lí- quidas				-0,21	-0,38	-0,28
42	Dívida flutuante líquida (12)				-1,55	0,39	-6,73
43	Total das receitas (%) (13)	10,28	9,80	11,35	17,36	18,05	18,06
44	Total das despesas (%) (13)	-10,71	-10,83	-10,99	-17,88	-18,83	-19,63

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção
do PIB no Brasil - 1939-1991

b) 1982-86

ITENS	CONTAS E PIB	1982	1983	1984	1985	1986
1	Governo Central (1)					
2	Receitas correntes (%)	18,25	19,41	16,25	15,56	16,85
3	Tributos (2)	17,05	17,44	14,92	14,53	15,14
4	Diretos	9,73	9,67	9,44	9,46	9,86
5	Indiretos	7,32	7,77	5,48	5,06	5,28
6	Outras receitas correntes (3)	1,20	1,97	1,33	1,04	1,72
7	Receitas de transferências inter- governamentais	0,09	0,04	0,02	0,02	0,01
8	Demais receitas	1,11	1,94	1,31	1,02	1,71
9	Despesas correntes não financeiras (%)	-15,60	-16,34	-12,84	-13,35	-14,04
10	Consumo	-4,29	-4,27	-3,40	-3,77	-3,95
11	Pessoal e encargos	-2,78	-2,51	-2,15	-2,49	-2,39
12	Outras compras de bens e serviços	-1,51	-1,75	-1,25	-1,29	-1,55
13	Transferências para assistência e previdência (4)	-6,33	-6,09	-5,44	-4,96	-5,04
14	Inativos e pensionistas	-3,78	-3,71	-3,41	-3,35	-3,42
15	Previdência e fundos sociais	-2,55	-2,38	-2,03	-1,61	-1,62
16	Subsídios	-2,28	-2,47	-1,43	-1,29	-1,19
17	Outras transferências	-2,71	-3,51	-2,58	-3,32	-3,86
18	Para outros níveis de governo	-2,33	-2,34	-2,28	-3,06	-3,38
19	Para o setor privado (5)	-0,37	-1,16	-0,28	-0,23	-0,45
20	Para entidades internacionais	-0,01	-0,02	-0,02	-0,03	-0,03
21	Saldo corrente primário (%)	2,64	3,08	3,41	2,21	2,81
22	Encargos da dívida pública (%) (6)	-3,08	-3,06	-3,58	-5,01	-5,46
23	Juros da dívida interna	-2,12	-2,19	-2,43	-4,16	-3,62
24	Encargos da dívida externa	-0,96	-0,87	-1,15	-0,85	-1,84
25	Poupança corrente (%)	-0,43	0,02	-0,17	-2,79	-2,64
26	Formação bruta de capital fixo (%)	-0,70	-0,69	-0,63	-0,51	-0,85
27	Construções	-0,55	-0,55	-0,47	-0,33	-0,53
28	Equipamentos	-0,15	-0,15	-0,16	-0,18	-0,31
29	Saldo nas contas nacionais (%)	-1,13	-0,68	-0,79	-3,30	-3,49
30	Contas fora do sistema (%)	-0,89	-0,74	-0,92	-2,64	-4,60
31	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)	0,02	-0,13	-0,29	-1,89	-2,03
32	Outras receitas de capital (8)	0,33	1,13	0,34	0,20	0,01
33	Sendo recursos do BACEN	-	-	-	-	-
34	Despesas com participações socie- tárias	-0,73	-0,48	-0,46	-0,55	-0,69
35	Outras despesas de capital (9)	-0,52	-1,26	-0,50	-0,41	-1,89
36	Saldo final (%)	-2,02	-1,42	-1,71	-5,95	-8,09
37	Financiamento (%) (10)	2,02	1,42	1,71	5,95	8,09
38	Dívida fundada (11)	3,19	3,21	-3,51	-6,24	-2,41
39	Operações de crédito interno lí- quidas	3,97	4,93	0,00	0,17	4,53
40	Correção monetária do principal	-0,73	-1,41	-3,45	-6,26	-6,66
41	Operações de crédito externo lí- quidas	-0,05	-0,31	-0,06	-0,14	-0,28
42	Dívida flutuante líquida (12)	-1,17	-1,79	5,21	12,18	10,50
43	Total das receitas (%) (13)	18,58	20,54	16,59	15,77	16,86
44	Total das despesas (%) (13)	-20,60	-21,96	-18,30	-21,71	-24,95

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção
do PIB no Brasil - 1939-1991

c) 1987-91

ITENS	CONTAS E PIB	1987	1988	1989	1990	1991
1	Governo Central (1)					
2	Receitas correntes (%)	19,15	19,24	18,85	20,35	18,60
3	Tributos (2)	14,29	13,62	13,16	16,58	13,86
4	Diretos	8,85	8,63	9,00	10,34	8,59
5	Indiretos	5,44	4,99	4,17	6,24	5,27
6	Outras receitas correntes (3)	4,86	5,62	5,69	3,77	4,74
7	Receitas de transferências inter- governamentais	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00
8	Demais receitas	4,82	5,61	5,69	3,77	4,74
9	Despesas correntes não financeiras (%)	-15,23	-15,89	-17,27	-17,44	-16,40
10	Consumo	-5,33	-5,83	-6,27	-5,61	-4,98
11	Pessoal e encargos	-2,81	-3,23	-4,23	-3,75	-2,72
12	Outras compras de bens e serviços	-2,52	-2,60	-2,04	-1,86	-2,26
13	Transferências para assistência e previdência (4)	-4,53	-4,55	-5,39	-6,31	-5,76
14	Inativos e pensionistas	-2,96	-3,15	-3,78	-4,12	-4,18
15	Previdência e fundos sociais	-1,58	-1,40	-1,61	-2,19	-1,57
16	Subsídios	-1,10	-0,96	-0,92	-0,47	-1,42
17	Outras transferências	-4,27	-4,54	-4,68	-5,05	-4,24
18	Para outros níveis de governo	-4,20	-4,21	-3,88	-4,86	-4,01
19	Para o setor privado (5)	-0,06	-0,32	-0,79	-0,18	-0,22
20	Para entidades internacionais	-0,02	-0,01	-0,00	-0,01	-0,01
21	Saldo corrente primário (%)	3,92	3,35	1,59	2,91	2,19
22	Encargos da dívida pública (%) (6)	-4,19	-10,51	-6,32	-4,34	-1,07
23	Juros da dívida interna	-3,61	-9,77	-5,91	-3,76	-0,66
24	Encargos da dívida externa	-0,59	-0,74	-0,41	-0,58	-0,41
25	Poupança corrente (%)	-0,27	-7,16	-4,74	-1,43	1,12
26	Formação bruta de capital fixo (%)	-1,10	-1,07	-0,92	-0,57	-0,72
27	Construções	-0,83	-0,74	-0,70	-0,40	-0,52
28	Equipamentos	-0,27	-0,33	-0,23	-0,17	-0,20
29	Saldo nas contas nacionais (%)	-1,37	-8,23	-5,66	-2,01	0,41
30	Contas fora do sistema (%)	-6,68	-3,70	-0,68	7,69	4,42
31	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)	-5,95	-2,81	-1,99	0,21	0,07
32	Outras receitas de capital (8)	0,34	0,01	2,24	8,31	5,08
33	Sendo recursos do BACEN	-	-	2,23	8,27	4,99
34	Despesas com participações socie- tárias	-0,85	-0,79	-0,79	-0,19	-0,29
35	Outras despesas de capital (9)	-0,23	-0,11	-0,15	-0,65	-0,45
36	Saldo final (%)	-8,06	-11,93	-6,34	5,68	4,83
37	Financiamento (%) (10)	8,06	11,93	6,34	-5,68	-4,83
38	Dívida fundada (11)	-3,39	-0,34	5,78	-3,86	-3,21
39	Operações de crédito interno lí- quidas	3,54	8,09	24,38	18,86	4,53
40	Correção monetária do principal	-5,44	-5,73	-15,96	-21,89	-7,17
41	Operações de crédito externo lí- quidas	-1,49	-2,70	-2,64	-0,83	-0,56
42	Dívida flutuante líquida (12)	11,44	12,27	0,56	-1,83	-1,62
43	Total das receitas (%) (13)	19,49	19,25	21,10	28,66	23,68
44	Total das despesas (%) (13)	-27,55	-31,17	-27,44	-22,98	-18,85

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção do PIB no Brasil - 1939-1991

a) 1939-1981

ITENS	CONTAS E PIB	1939	1950	1960	1970	1980	1981
44	Governos estaduais						
44	Receitas correntes (%)	4,81	6,18	7,55	11,30	7,22	7,33
45	Tributos (2)	3,72	4,58	5,58	7,95	5,41	5,36
46	Diretos	0,87	0,78	0,47	0,35	0,43	0,40
47	Indiretos	2,84	3,80	5,11	7,61	4,98	4,96
48	Outras receitas correntes (3)	1,09	1,60	1,97	3,35	1,81	1,97
49	Receitas de transferências intergovernamentais				1,24	1,18	1,24
50	Demais receitas	1,09	1,60	1,97	2,11	0,63	0,73
51	Despesas correntes não financeiras (%)	-4,81	-5,72	-6,23	-7,91	-5,77	-6,15
52	Consumo	-3,72	-4,55	-5,27	-4,93	-3,56	-3,88
53	Pessoal e encargos	-1,97	-2,77	-2,55	-3,94	-2,81	-3,00
54	Outras compras de bens e serviços	-1,75	-1,78	-2,72	-0,98	-0,75	-0,87
55	Transferências para assistência e previdência (4)	-1,09	-1,17	-0,96	-1,17	-0,75	-0,79
56	Subsídios				-0,11	-0,15	-0,17
57	Outras transferências				-1,71	-1,31	-1,32
58	Para outros níveis de governo				-1,25	-1,04	-0,97
59	Para empresas				-0,45	-0,28	-0,34
60	Para entidades internacionais					-0,00	-0,00
61	Saldo corrente primário (%)		0,46	1,33	3,39	1,45	1,19
62	Encargos da dívida pública (%) (6)				-0,25	-0,32	-0,35
63	Juros da dívida interna				-0,25	-0,20	-0,21
64	Encargos da dívida externa					-0,12	-0,14
65	Poupança corrente (%)		0,46	1,33	3,14	1,13	0,84
66	Formação bruta de capital fixo (%)	-0,87	-1,24	-1,67	-1,86	-0,91	-0,93
67	Construções				-1,61	-0,81	-0,86
68	Equipamentos				-0,25	-0,10	-0,07
69	Saldo nas contas nacionais (%)	-0,87	-0,78	-0,34	1,28	0,22	-0,09
70	Contas fora do sistema (%)				-0,93	-0,60	-0,66
71	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)					-0,15	-0,10
72	Outras receitas de capital (8)					0,01	0,01
73	Despesas com participações societárias					-0,43	-0,50
74	Outras despesas de capital (9)				-0,93	-0,02	-0,07
75	Saldo final (%)	-0,87	-0,78	-0,34	0,35	-0,38	-0,74
76	Financiamento (%) (10)	0,87	0,78	0,34	-0,35	0,38	0,74
77	Dívida fundada (11)				0,22	0,54	0,82
78	Operações de crédito interno líquidas				0,22	0,42	0,77
79	Correção monetária principal						-0,13
80	Operações de crédito externo líquidas					0,12	0,18
81	Dívida fluante líquida (12)				-0,57	-0,16	-0,07
82	Total das receitas (%) (13)	4,81	6,18	7,55	11,30	7,23	7,34
83	Total das despesas (%) (13)	-5,68	-6,96	-7,90	-10,95	-7,61	-8,09

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção do PIB no Brasil - 1939-1991

b) 1982-86

ITENS	CONTAS E PIB	1982	1983	1984	1985	1986
Governos estaduais						
44	Receitas correntes (%)	7,70	7,15	7,30	8,25	9,15
45	Tributos (2)	5,59	5,40	5,52	5,76	6,85
46	Diretos	0,54	0,48	0,45	0,52	0,69
47	Indiretos	5,06	4,92	5,07	5,24	6,16
48	Outras receitas correntes (3)	2,11	1,75	1,77	2,49	2,30
49	Receitas de transferências					
	intergovernamentais	1,32	1,28	1,22	1,43	1,60
50	Demais receitas	0,79	0,47	0,56	1,06	0,70
51	Despesas correntes não financeiras (%)	-6,60	-6,42	-6,20	-6,85	-7,68
52	Consumo	-4,17	-3,89	-3,55	-4,24	-4,68
53	Pessoal e encargos	-3,30	-3,14	-2,77	-3,36	-3,74
54	Outras compras de bens e serviços	-0,87	-0,75	-0,78	-0,87	-0,94
55	Transferências para assistência e previdência (4)	-0,83	-1,11	-1,06	-0,99	-1,25
56	Subsídios	-0,19	-0,19	-0,26	-0,20	-0,19
57	Outras transferências	-1,41	-1,23	-1,33	-1,42	-1,56
58	Para outros níveis de governo	-1,16	-1,05	-1,10	-1,16	-1,40
59	Para empresas	-0,24	-0,18	-0,24	-0,26	-0,16
60	Para entidades internacionais	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
61	Saldo corrente primário (%)	1,11	0,73	1,09	1,40	1,47
62	Encargos da dívida pública (%) (6)	-0,42	-0,49	-0,48	-0,62	-0,52
63	Juros da dívida interna	-0,25	-0,33	-0,34	-0,45	-0,38
64	Encargos da dívida externa	-0,16	-0,16	-0,15	-0,16	-0,14
65	Poupança corrente (%)	0,69	0,24	0,61	0,79	0,95
66	Formação bruta de capital fixo (%)	-1,04	-0,75	-0,79	-1,22	-1,44
67	Construções	-0,95	-0,68	-0,69	-1,11	-1,31
68	Equipamentos	-0,09	-0,06	-0,10	-0,11	-0,12
69	Saldo nas contas nacionais (%)	-0,35	-0,51	-0,18	-0,43	-0,49
70	Contas fora do sistema (%)	-0,68	-0,51	-0,55	-0,55	-0,51
71	Empréstimos concedidos (liquidos) (7)	-0,04	-0,05	-0,01	-0,01	-0,01
72	Outras receitas de capital (8)	0,01	0,01	0,00	0,00	0,04
73	Despesas com participações societárias	-0,60	-0,44	-0,51	-0,53	-0,51
74	Outras despesas de capital (9)	-0,04	-0,04	-0,03	-0,02	-0,03
75	Saldo final (%)	-1,03	-1,02	-0,74	-0,98	-1,00
76	Financiamento (%) (10)	1,03	1,02	0,74	0,98	1,00
77	Dívida fundada (11)	0,80	0,31	0,57	0,67	0,54
78	Operações de crédito interno líquidas	0,85	0,46	0,45	0,66	0,63
79	Correção monetária principal	-0,18	-0,33	-0,27	-0,41	-0,23
80	Operações de crédito externo líquidas	0,13	0,18	0,39	0,43	0,14
81	Dívida flutuante líquida (12)	0,23	0,71	0,16	0,31	0,45
82	Total das receitas (%) (13)	7,71	7,16	7,30	8,25	9,19
83	Total das despesas (%) (13)	-8,74	-8,18	-8,04	-9,24	-10,18

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção do PIB no Brasil - 1939-1991

c) 1987-91

ITENS	CONTAS E PIB	1987	1988	1989	1990	1991
Governos estaduais						
44	Receitas correntes (%)	8,81	8,81	10,19	11,33	11,19
45	Tributos (2)	6,05	5,55	6,47	8,00	7,92
46	Diretos	0,73	0,51	0,49	0,89	0,96
47	Indiretos	5,33	5,05	5,98	7,11	6,96
48	Outras receitas correntes (3)	2,76	3,26	3,72	3,34	3,27
49	Receitas de transferências intergovernamentais	1,67	1,74	1,70	2,23	1,94
50	Demais receitas	1,09	1,51	2,02	1,11	1,33
51	Despesas correntes não financeiras (%)	-8,10	-7,44	-8,53	-10,88	-9,14
52	Consumo	-4,82	-4,52	-5,50	-7,09	-5,58
53	Pessoal e encargos	-3,73	-3,32	-4,02	-5,41	-4,16
54	Outras compras de bens e serviços	-1,09	-1,20	-1,48	-1,68	-1,42
55	Transferências para assistência e previdência (4)	-1,59	-1,33	-1,13	-1,55	-1,25
56	Subsídios	-0,18	-0,17	-0,20	-0,16	-0,24
57	Outras transferências	-1,52	-1,41	-1,69	-2,08	-2,06
58	Para outros níveis de governo	-1,21	-1,19	-1,58	-1,96	-1,90
59	Para empresas	-0,30	-0,22	-0,11	-0,12	-0,10
60	Para entidades internacionais	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,06
61	Saldo corrente primário (%)	0,71	1,38	1,66	0,46	2,06
62	Encargos da dívida pública (%) (6)	-0,72	-0,42	-0,35	-0,47	-0,48
63	Juros da dívida interna	-0,64	-0,33	-0,27	-0,44	-0,44
64	Encargos da dívida externa	-0,08	-0,09	-0,08	-0,03	-0,04
65	Poupança corrente (%)	-0,01	0,96	1,31	-0,01	1,57
66	Formação bruta de capital fixo (%)	-1,21	-1,20	-1,20	-1,79	-0,90
67	Construções	-1,06	-1,03	-1,02	-1,56	-0,69
68	Equipamentos	-0,15	-0,17	-0,18	-0,23	-0,21
69	Saldo nas contas nacionais (%)	-1,22	-0,25	0,11	-1,80	0,67
70	Contas fora do sistema (%)	-0,55	-0,72	-0,72	-0,81	-0,62
71	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)	-0,01	-0,01	-0,00	-0,02	-0,02
72	Outras receitas de capital (8)	0,01	0,08	0,02	0,01	0,01
73	Despesas com participações societárias	-0,52	-0,69	-0,50	-0,73	-0,53
74	Outras despesas de capital (9)	-0,02	-0,09	-0,24	-0,07	-0,08
75	Saldo final (%)	-1,77	-0,96	-0,61	-2,61	0,05
76	Financiamento (%) (10)	1,77	0,96	0,61	2,61	-0,05
77	Dívida fundada (11)	1,36	0,30	0,11	0,32	0,10
78	Operações de crédito interno líquidas	1,70	0,75	0,60	0,71	0,49
79	Correção monetária principal	-0,32	-0,38	-0,39	-0,39	-0,40
80	Operações de crédito externo líquidas	-0,01	-0,07	-0,10	-0,00	0,01
81	Dívida fluente líquida (12)	0,41	0,66	0,50	2,29	-0,15
82	Total das receitas (%) (13)	8,82	8,89	10,21	11,34	11,20
83	Total das despesas (%) (13)	-10,59	-9,85	-10,82	-13,95	-11,15

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção do PIB no Brasil - 1939-1991

a) 1939-1981

ITENS	CONTAS E PIB	1939	1950	1960	1970	1980	1981
Governos municipais							
84	Receitas correntes (%)	1,75	1,67	1,22	2,76	2,38	2,44
85	Tributos (2)	1,31	1,10	0,70	0,70	0,71	0,81
86	Diretos	0,44	0,43	0,30	0,33	0,27	0,29
87	Indiretos	0,87	0,67	0,40	0,36	0,44	0,52
88	Outras receitas correntes (3)	0,44	0,57	0,52	2,07	1,66	1,63
89	Receitas de transferências intergovernamentais	...	...	...	1,75	1,44	1,51
90	Demais receitas	0,44	0,57	0,52	0,32	0,22	0,12
91	Despesas correntes não financeiras (%)	-1,53	-0,85	-1,03	-1,63	-1,71	-1,58
92	Consumo	-1,09	-0,60	-0,85	-1,38	-1,53	-1,39
93	Pessoal e encargos	-0,44	-0,32	-0,32	-0,84	-0,99	-0,92
94	Outras compras de bens e serviços	-0,66	-0,28	-0,52	-0,54	-0,55	-0,47
95	Transferências para assistência e previdência (4)	-0,44	-0,25	-0,19	-0,19	-0,12	-0,12
96	Subsídios	...	...	...	-0,01	-0,05	-0,04
97	Outras transferências	...	...	...	-0,05	-0,01	-0,02
98	Para outros níveis de governo	...	...	...	...	-0,00	-0,00
99	Para empresas	...	...	...	-0,05	-0,01	-0,02
100	Para entidades internacionais	...	...	...	...	...	...
101	Saldo corrente primário (%)	0,22	0,82	0,19	1,13	0,67	0,87
102	Encargos da dívida pública (%) (6)	...	...	...	-0,03	-0,08	-0,09
103	Juros da dívida interna	...	...	...	-0,02	-0,06	-0,06
104	Encargos da dívida externa	...	...	...	-0,01	-0,02	-0,02
105	Poupança corrente (%)	0,22	0,82	0,19	1,11	0,58	0,78
106	Formação bruta de capital fixo (%)	-0,22	-0,25	-0,22	-0,98	-0,73	-0,71
107	Construções	...	...	...	-0,79	-0,65	-0,52
108	Equipamentos	...	...	...	-0,19	-0,08	-0,19
109	Saldo nas contas nacionais (%)	0,00	0,57	-0,03	0,13	-0,15	0,07
110	Contas fora do sistema (%)	...	...	...	-0,07	-0,06	-0,13
111	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)	...	...	...	0,00	0,01	0,00
112	Outras receitas de capital (8)	...	...	...	0,01	0,01	0,00
113	Despesas com participações societárias	...	...	...	...	-0,08	-0,12
114	Outras despesas de capital (9)	...	...	...	-0,08	...	-0,02
115	Saldo final (%)	0,00	0,57	-0,03	0,06	-0,21	-0,06
116	Financiamento (%) (10)	-0,00	-0,57	0,03	-0,06	0,21	0,06
117	Dívida fundada (11)	...	...	...	0,02	0,03	0,04
118	Operações de crédito interno líquidas	...	...	...	0,00	0,07	0,04
119	Correção monetária principal	...	...	...	...	...	...
120	Operações de crédito externo líquidas	...	...	...	0,02	-0,04	-0,01
121	Dívida flutuante líquida (12)	-0,00	-0,57	0,03	-0,08	0,18	0,02
122	Total das receitas (%) (13)	1,75	1,67	1,22	2,77	2,39	2,44
123	Total das despesas (%) (13)	-1,75	-1,10	-1,26	-2,72	-2,60	-2,51

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção
do PIB no Brasil - 1939-1991

b) 1982-86

ITENS	CONTAS E PIB	1982	1983	1984	1985	1986
Governos municipais						
84	Receitas correntes (%)	2,53	2,49	2,52	2,90	3,29
85	Tributos (2)	0,70	0,73	0,61	0,59	0,64
86	Diretos	0,31	0,25	0,21	0,20	0,20
87	Indiretos	0,39	0,48	0,40	0,38	0,44
88	Outras receitas correntes (3)	1,83	1,75	1,91	2,31	2,65
89	Receitas de transferências					
	intergovernamentais	1,70	1,56	1,68	2,02	2,45
90	Demais receitas	0,13	0,19	0,23	0,29	0,21
91	Despesas correntes não finan-					
	ceiras (%)	-1,90	-2,01	-1,91	-2,18	-2,55
92	Consumo	-1,65	-1,78	-1,67	-1,86	-2,23
93	Pessoal e encargos	-1,10	-1,12	-0,98	-1,08	-1,31
94	Outras compras de bens e ser-					
	viços	-0,55	-0,66	-0,69	-0,78	-0,92
95	Transferências para assistên-					
	cia e previdência (4)	-0,16	-0,14	-0,15	-0,19	-0,19
96	Subsídios	-0,06	-0,06	-0,07	-0,08	-0,09
97	Outras transferências	-0,03	-0,03	-0,02	-0,05	-0,03
98	Para outros níveis de go-					
	verno	-0,00	...	...	-0,02	...
99	Para empresas	-0,03	-0,03	-0,02	-0,04	-0,03
100	Para entidades internacionais	...	...	...	-0,00	0,00
101	Saldo corrente primário (%)	0,63	0,47	0,60	0,71	0,74
102	Encargos da dívida pública (%) (6)	-0,12	-0,11	-0,11	-0,09	-0,15
103	Juros da dívida interna	-0,08	-0,07	-0,06	-0,07	-0,08
104	Encargos da dívida externa	-0,03	-0,05	-0,05	-0,02	-0,07
105	Poupança corrente (%)	0,51	0,36	0,49	0,62	0,59
106	Formação bruta de capital fi-					
	xo (%)	-0,65	-0,44	-0,57	-0,75	-0,75
107	Construções	-0,48	-0,34	-0,44	-0,69	-0,58
108	Equipamentos	-0,17	-0,10	-0,12	-0,06	-0,17
109	Saldo nas contas nacionais (%)	-0,14	-0,08	-0,07	-0,13	-0,16
110	Contas fora do sistema (%)	-0,11	-0,04	-0,05	-0,03	-0,11
111	Empréstimos concedidos (líqui-					
	dos) (7)	0,00	-0,01	-0,00	-0,00	-0,01
112	Outras receitas de capital (8)	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
113	Despesas com participações so-					
	cietárias	-0,09	-0,04	-0,04	-0,01	-0,08
114	Outras despesas de capital (9)	-0,02	-0,01	-0,01	-0,03	-0,03
115	Saldo final (%)	-0,24	-0,12	-0,12	-0,16	-0,27
116	Financiamento (%) (10)	0,24	0,12	0,12	0,16	0,27
117	Dívida fundada (11)	0,19	0,00	0,04	0,09	0,12
118	Operações de crédito interno					
	líquidas	0,23	0,06	0,08	0,14	0,21
119	Correção monetária principal	...	-0,01	-0,03	0,00	-0,03
120	Operações de crédito externo					
	líquidas	-0,04	-0,04	-0,01	-0,05	-0,05
121	Dívida flutuante líquida (12)	0,06	0,12	0,08	0,07	0,14
122	Total das receitas (%) (13)	2,54	2,50	2,52	2,91	3,30
123	Total das despesas (%) (13)	-2,78	-2,62	-2,64	-3,07	-3,56

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção do PIB no Brasil - 1939-1991

c) 1987-91

ITENS	CONTAS E PIB	1987	1988	1989	1990	1991
Governos municipais						
84	Receitas correntes (%)	3,09	3,26	3,64	4,88	5,51
85	Tributos (2)	0,60	0,61	0,68	0,83	1,23
86	Diretos	0,20	0,20	0,28	0,25	0,52
87	Indiretos	0,40	0,42	0,40	0,58	0,71
88	Outras receitas correntes (3) ..	2,49	2,65	2,96	4,04	4,28
89	Receitas de transferências intergovernamentais	2,18	2,28	2,38	3,39	3,45
90	Demais receitas	0,32	0,37	0,58	0,65	0,83
91	Despesas correntes não finan- ceiras (%)	-2,45	-2,70	-2,86	-3,89	-4,33
92	Consumo	-2,09	-2,30	-2,43	-3,47	-3,97
93	Pessoal e encargos	-1,25	-1,38	-1,47	-1,97	-2,34
94	Outras compras de bens e ser- viços	-0,84	-0,93	-0,96	-1,49	-1,63
95	Transferências para assistên- cia e previdência (4)	-0,23	-0,26	-0,26	-0,31	-0,34
96	Subsídios	-0,08	-0,09	-0,14	-0,11	...
97	Outras transferências	-0,04	-0,05	-0,03	-0,01	-0,02
98	Para outros níveis de go- verno	-0,02	-0,02	...	-0,00	-0,01
99	Para empresas	-0,03	-0,03	-0,03	-0,00	-0,01
100	Para entidades internacionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
101	Saldo corrente primário (%)	0,65	0,56	0,78	0,99	1,18
102	Encargos da dívida pública (%) (6)	-0,15	-0,17	-0,13	-0,13	-0,12
103	Juros da dívida interna	-0,13	-0,14	-0,12	-0,12	-0,11
104	Encargos da dívida externa	-0,03	-0,03	-0,01	-0,01	-0,01
105	Poupança corrente (%)	0,49	0,39	0,65	0,86	1,06
106	Formação bruta de capital fi- xo (%)	-0,84	-0,92	-0,58	-1,21	-1,31
107	Construções	-0,75	-0,83	-0,48	-1,00	-1,16
108	Equipamentos	-0,09	-0,09	-0,10	-0,22	-0,14
109	Saldo nas contas nacionais (%) ..	-0,34	-0,53	0,07	-0,36	-0,25
110	Contas fora do sistema (%)	-0,03	-0,03	-0,02	-0,20	-0,07
111	Empréstimos concedidos (liqui- dos) (7)	0,00	-0,00	0,01	-0,02	-0,03
112	Outras receitas de capital (8)	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
113	Despesas com participações so- cietárias	-0,03	-0,04	-0,03	-0,16	-0,03
114	Outras despesas de capital (9)	-0,00	-0,00	-0,00	-0,02	-0,02
115	Saldo final (%)	-0,37	-0,56	0,05	-0,56	-0,32
116	Financiamento (%) (10)	0,37	0,56	-0,05	0,56	0,32
117	Dívida fundada (11)	0,26	0,31	-0,02	-0,04	-0,01
118	Operações de crédito interno líquidas	0,31	0,38	0,04	0,04	0,10
119	Correção monetária principal	-0,03	-0,03	0,00	-0,04	0,00
120	Operações de crédito externo líquidas	-0,02	-0,03	-0,06	-0,04	-0,11
121	Dívida flutuante líquida (12) ..	0,11	0,25	-0,03	0,60	0,32
122	Total das receitas (%) (13)	3,10	3,27	3,64	4,88	5,52
123	Total das despesas (%) (13)	-3,47	-3,83	-3,59	-5,44	-5,84

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção
do PIB no Brasil - 1939-1991

a) 1939-1981

ITENS	CONTAS E PIB	1939	1950	1960	1970	1980	1981
Governo consolidado (14)							
124	Receitas correntes (%)	16,84	17,65	20,13	28,40	24,69	24,74
125	Tributos (2)	12,90	14,42	17,42	24,69	22,30	22,40
126	Diretos	3,06	5,01	4,93	7,95	8,98	9,42
127	Indiretos	9,84	9,41	12,49	16,74	13,33	12,98
128	Demais receitas correntes (3)	3,94	3,23	2,72	3,72	2,39	2,34
129	Despesas correntes não financeiras (%)	-14,65	-14,77	-16,04	-21,42	-20,58	-20,22
130	Consumo	-10,28	-11,01	-11,52	-11,33	-9,15	-9,27
131	Pessoal e encargos	-5,90	-6,21	-5,76	-8,29	-6,27	-6,49
132	Outras compras de bens e serviços	-4,37	-4,79	-5,76	-3,03	-2,88	-2,78
133	Transferências para assistência e previdência (4)	-4,15	-3,55	-3,75	-7,70	-6,72	-7,13
134	Inativos e pensionistas	...	...	...	...	-4,01	-4,60
135	Previdência e fundos sociais	...	...	...	...	-2,71	-2,53
136	Subsídios	-0,22	-0,21	-0,76	-0,77	-3,84	-2,69
137	Transferências para empresas	...	...	...	-1,63	-0,86	-1,11
138	Transferências para o exterior	...	...	...	...	-0,01	-0,01
139	Saldo corrente primário (%)	2,19	2,88	4,09	6,98	4,11	4,52
140	Encargos da dívida pública (%) (6)	...	...	...	-1,35	-1,39	-1,86
141	Juros da dívida interna	...	...	...	-1,30	-1,03	-1,58
142	Encargos da dívida externa	...	...	...	-0,04	-0,36	-0,28
143	Poupança corrente (%)	2,19	2,88	4,09	5,63	2,72	2,66
144	Formação bruta de capital fixo (%)	-3,50	-4,12	-4,10	-4,42	-2,35	-2,61
145	Construções	...	...	...	-3,56	-2,05	-2,23
146	Equipamentos	...	...	...	-0,86	-0,30	-0,38
147	Saldo nas contas nacionais (%)	-1,31	-1,24	-0,01	1,22	0,37	0,05
148	Contas fora do sistema (%)	...	...	...	-1,19	-1,22	-1,89
149	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)	...	...	...	0,07	-0,26	-0,22
150	Outras receitas de capital (8)	...	...	...	0,04	0,36	0,29
151	Despesas com participações societárias	...	...	...	...	-0,92	-1,09
152	Outras despesas de capital (9)	...	...	...	-1,30	-0,40	-0,88
153	Saldo final (%)	-1,31	-1,24	-0,01	0,03	-0,85	-1,84
154	Financiamento (%) (10)	1,31	1,24	0,01	-0,03	0,85	1,84
155	Dívida fundada (11)	...	...	...	2,31	0,96	9,16
156	Operações de crédito interno líquidas	...	...	...	2,50	2,14	9,96
157	Correção monetária principal	...	...	...	...	-0,89	-0,70
158	Operações de crédito externo líquidas	...	...	...	-0,19	-0,29	-0,10
159	Dívida flutuante líquida (12)	...	...	...	-2,34	-0,11	-7,31
160	Ajuste das diferenças de transferências intergovernamentais	...	...	...	-0,15	-0,52	-0,53
161	Total das receitas (13)	16,84	17,65	20,13	28,45	25,05	25,03
162	Total das despesas (13)	-18,15	-18,89	-20,14	-28,42	-25,90	-26,88
163	PIB (US\$ milhões de 1991) (15)	22 964	40 982	83 615	152 687	351 121	335 789

(continua)

Ensaio, FEE, Porto Alegre, (15)2:353-390, 1994

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção do PIB no Brasil - 1939-1991

b) 1982-1986

ITENS	CONTAS E PIB	1982	1983	1984	1985	1986
124	Governo consolidado (14)					
124	Receitas correntes (%)	25,38	26,18	23,14	23,25	25,24
125	Tributos (2)	23,34	23,57	21,05	20,88	22,63
126	Diretos	10,57	10,40	10,10	10,19	10,74
127	Indiretos	12,77	13,17	10,95	10,69	11,88
128	Demais receitas correntes (3)	2,04	2,60	2,09	2,37	2,61
129	Despesas correntes não financeiras (%)	-20,61	-21,38	-17,59	-18,14	-19,49
130	Consumo	-10,11	-9,93	-8,62	-9,87	-10,86
131	Pessoal e encargos	-7,17	-6,78	-5,91	-6,93	-7,44
132	Outras compras de bens e serviços	-2,93	-3,16	-2,71	-2,94	-3,42
133	Transferências para assistência e previdência (4)	-7,32	-7,35	-6,65	-6,15	-6,49
134	Inativos e pensionistas	-4,78	-4,97	-4,62	-4,53	-4,86
135	Previdência e fundos sociais	-2,55	-2,38	-2,03	-1,61	-1,62
136	Subsídios	-2,53	-2,72	-1,76	-1,57	-1,48
137	Transferências para empresas	-0,64	-1,36	-0,54	-0,53	-0,64
138	Transferências para o exterior	-0,01	-0,02	-0,02	-0,03	-0,03
139	Saldo corrente primário (%)	4,77	4,79	5,56	5,10	5,75
140	Encargos da dívida pública (%) (6)	-3,61	-3,67	-4,17	-5,72	-6,12
141	Juros da dívida interna	-2,46	-2,59	-2,82	-4,68	-4,07
142	Encargos da dívida externa	-1,15	-1,08	-1,35	-1,03	-2,05
143	Poupança corrente (%)	1,16	1,13	1,39	-0,61	-0,38
144	Formação bruta de capital fixo (%)	-2,39	-1,88	-1,98	-2,48	-3,03
145	Construções	-1,97	-1,57	-1,60	-2,13	-2,43
146	Equipamentos	-0,41	-0,31	-0,38	-0,35	-0,61
147	Saldo nas contas nacionais (%)	-1,23	-0,76	-0,59	-3,09	-3,41
148	Contas fora do sistema (%)	-1,67	-1,29	-1,51	-3,23	-5,21
149	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)	-0,02	-0,19	-0,30	-1,90	-2,05
150	Outras receitas de capital (8)	0,34	1,15	0,35	0,22	0,06
151	Despesas com participações societárias	-1,42	-0,95	-1,02	-1,08	-1,28
152	Outras despesas de capital (9)	-0,58	-1,31	-0,54	-0,47	-1,94
153	Saldo final (%)	-2,91	-2,05	-2,11	-6,32	-8,62
154	Financiamento (%) (10)	2,91	2,05	2,11	6,32	8,62
155	Dívida fundada (11)	4,18	3,53	-2,89	-5,47	-1,75
156	Operações de crédito interno líquidas	5,05	5,45	0,54	0,96	5,37
157	Correção monetária principal	-0,91	-1,76	-3,75	-6,67	-6,92
158	Operações de crédito externo líquidas	0,04	-0,17	0,32	0,23	-0,19
159	Dívida flutuante líquida (12)	-1,27	-1,48	5,00	11,79	10,37
160	Ajuste das diferenças de transferências intergovernamentais	-0,39	-0,51	-0,46	-0,77	-0,73
161	Total das receitas (13)	25,72	27,33	23,49	23,47	25,29
162	Total das despesas (13)	-28,62	-29,38	-25,60	-29,79	-33,92
163	PIB (US\$ milhões de 1991) (15)	337 587	325 772	342 803	369 915	398 039

(continua)

Tabela 1

Execução orçamentária das Administrações Públicas, consolidadas em proporção do PIB no Brasil - 1939-1991

c) 1987-91

ITENS	CONTAS E PIB	1987	1988	1989	1990	1991
	Governo consolidado (14)					
124	Receitas correntes (%)	27,17	27,28	28,60	30,94	29,91
125	Tributos (2)	20,94	19,79	20,31	25,41	23,01
126	Diretos	9,77	9,33	9,76	11,48	10,07
127	Indiretos	11,17	10,46	10,55	13,94	12,94
128	Demais receitas correntes (3)	6,23	7,49	8,29	5,53	6,90
129	Despesas correntes não financeiras (%)	-20,35	-20,59	-23,18	-25,38	-23,95
130	Consumo	-12,23	-12,65	-14,20	-16,17	-14,53
131	Pessoal e encargos	-7,78	-7,92	-9,71	-11,13	-9,22
132	Outras compras de bens e serviços	-4,45	-4,73	-4,49	-5,04	-5,31
133	Transferências para assistência e previdência (4)	-6,35	-6,14	-6,79	-8,17	-7,35
134	Inativos e pensionistas	-4,78	-4,74	-5,18	-5,98	-5,78
135	Previdência e fundos sociais	-1,58	-1,40	-1,61	-2,19	-1,57
136	Subsídios	-1,36	-1,22	-1,27	-0,73	-1,66
137	Transferências para empresas	-0,39	-0,57	-0,93	-0,31	-0,34
138	Transferências para o exterior	-0,02	-0,01	-0,00	-0,01	-0,07
139	Saldo corrente primário (%)	6,82	6,69	5,42	5,56	5,95
140	Encargos da dívida pública (%) (6)	-5,06	-11,10	-6,80	-4,94	-1,68
141	Juros da dívida interna	-4,37	-10,24	-6,30	-4,32	-1,21
142	Encargos da dívida externa	-0,69	-0,86	-0,50	-0,62	-0,47
143	Poupança corrente (%)	1,75	-4,41	-1,39	0,62	4,28
144	Formação bruta de capital fixo (%)	-3,15	-3,20	-2,71	-3,58	-2,93
145	Construções	-2,64	-2,61	-2,19	-2,96	-2,38
146	Equipamentos	-0,51	-0,59	-0,51	-0,62	-0,55
147	Saldo nas contas nacionais (%)	-1,39	-7,61	-4,09	-2,96	1,35
148	Conta fora do sistema (%)	-7,26	-4,45	-1,43	6,68	3,73
149	Empréstimos concedidos (líquidos) (7)	-5,96	-2,81	-1,99	0,18	0,03
150	Outras receitas de capital (8)	0,36	0,09	2,27	8,33	5,10
151	Despesas com participações societárias	-1,41	-1,52	-1,32	-1,08	-0,85
152	Outras despesas de capital (9)	-0,25	-0,20	-0,38	-0,74	-0,55
153	Saldo final (%)	-8,65	-12,05	-5,52	3,73	5,08
154	Financiamento (%) (10)	8,65	12,05	5,52	-3,73	-5,08
155	Dívida fundada (11)	-1,76	0,27	5,87	-3,58	-3,11
156	Operações de crédito interno líquidas	5,55	9,21	25,02	19,61	5,12
157	Correção monetária principal	-5,79	-6,14	-16,34	-22,32	-7,57
158	Operações de crédito externo líquidas	-1,52	-2,80	-2,81	-0,87	-0,65
159	Dívida flutuante líquida (12)	10,42	11,78	-0,36	-0,15	-1,98
160	Ajuste das diferenças de transferências intergovernamentais	-1,54	-1,40	-1,38	-1,21	-0,52
161	Total das receitas (13)	27,53	27,37	30,86	39,27	35,01
162	Total das despesas (13)	-36,18	-39,43	-36,38	-35,54	-29,92
163	PIB (US\$ milhões de 1991) (15)	412 358	411 917	425 421	406 757	410 602

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Centro Estudos Economia e Governo da FGV/IBRE.
Até 1970: Contas Nacionais (Conta Governo).

- NOTA: 1. Valores atualizados para preços médios de 1991 pela variação do deflator implícito do PIB.
2. A classificação das contas foi extraída da estrutura preparatória para apuração das Contas Nacionais e do Anuário do FMI.
3. Abrange, em cada nível de governo, Administração Central mais entidades da Administração Descentralizada, inclusive previdência/seguridade social e exclusive empresas estatais.
4. Por nível de governo, foram excluídas as receitas e as despesas referentes a transferências intragovernamentais na consolidação das Administrações Central e Descentralizada.
5. Como regimes de escrituração se usou: critério de caixa - receitas e serviço da dívida; e critério de competência - demais despesas.
6. Dados extraídos das Contas do Governo, segundo estudo especial do CEF (antigo CEEG), data- do de dez./69; informações disponíveis apenas para principais agregados das Contas Na-

cionais; outras receitas correntes líquidas de transferências governamentais para empresas e Exterior; as transferências para assistência incluem também encargos da dívida; cuja unidade é NCr\$ milhões correntes.

(1) No Governo Federal, foram excluídas as receitas e as despesas dos fundos sociais do FGTS e do PIS/PASEP, porque integram o patrimônio individual dos trabalhadores e ao Governo compete apenas a gestão. (2) Os tributos englobam arrecadação líquida (incentivos) de impostos, taxas, multas e contribuições, inclusive previdenciárias e exclusivas FGTS e PIS/PASEP (reclassificadas as receitas do CEEG/FGV). (3) As outras receitas correntes brutas compreendem receitas de transferências, patrimonial, industrial, diversas e royalties de petróleo; exclusivas rendas financeiras (expressivas) do FGTS e do PIS/PASEP. (4) Como transferências para previdência, nos governos subnacionais, supõe-se toda a constituída de aposentadorias e pensões dos servidores inativos; na União, os benefícios incluem aposentadorias e outros benefícios pagos pela Previdência Social e excluem os saques dos fundos patrimoniais dos trabalhadores (FGTS e PIS/PASEP). (5) As transferências para o setor privado, na União, excluem aplicações dos saldos do FGTS e do PIS/PASEP nos bancos oficiais federais (CEF e/ou BNDES). (6) Nos encargos da dívida pública, são reclassificadas despesas com correção monetária da dívida, nas Contas Nacionais e no Anuário do FMI computadas como encargos; mas na administração da dívida e na Contabilidade Pública Interna são considerados acessórios do principal e, neste quadro, considerados como parte das despesas com amortização da dívida. Quando não estava disponível detalhamento das despesas com correção monetária, foram incluídos no item juros da dívida interna. (7) Os empréstimos concedidos referem-se à receita de amortização de empréstimos passados menos concessão de novos empréstimos no exercício. (8) Outras receitas de capital são receitas de alienação de bens móveis e imóveis e, na União, a remuneração do Caixa Único do Tesouro e o resultado semestral do Banco Central, ambos recolhidos desde 1989 pelo BACEN ao Tesouro. (9) Outras despesas de capital abrangem aquisição de imóveis e inversões financeiras. (10) Ao financiamento, por hipótese, é atribuído o mesmo valor (com sinal invertido) do superávit ou do déficit final. (11) A dívida fundada líquida engloba receita de operações de crédito menos despesas com o principal da dívida; inclui financiamentos bancários e emissão de títulos da dívida pública; destacadas, à parte, despesas com correção monetária do principal da dívida pública (reclassificadas de encargos para acessórios, ou seja, como parte da amortização). (12) A dívida flutuante líquida é deduzida da diferença entre financiamento e dívida fundada, inclui dívidas forçadas de curto prazo (despesas empenhadas e não pagas no exercício) e, no caso de valor negativo, reflete aumento líquido das disponibilidades de caixa, devido ao saldo final e à variação da dívida fundada líquida. (13) O total das receitas e das despesas é o somatório das receitas e das despesas "acima da linha", retorno de empréstimos computado liquidamente no total da despesa, exclui receitas de operações de crédito e despesas com amortização e correção monetária da dívida pública. (14) No governo geral consolidado, não foram computadas as receitas e as despesas referentes às transferências intergovernamentais (indicadas as diferenças devido a regimes diferentes de registro). (15) Para o PIB, foram encadeados os dados das séries divulgadas desde 1947 (sem o ajuste de metodologia); em 1939, foi considerado o Produto Nacional Bruto, segundo o adotado pela CEF/FGV, no estudo de dez./69.

Bibliografia

- AFONSO, José Roberto (1989). **Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: transferências e endividamento**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Dissertação de mestrado; mimeo).
- AFONSO, José Roberto (1994a). **Descentralização: um estudo de caso sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: CEPP. (Texto para discussão, n.20).
- AFONSO, José Roberto (1994b). **Despesa pública-competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios**. Rio de Janeiro: CEPP. (Texto para discussão, n.23).
- BAHL, Roy (1986). Design of transfers in industrialized countries. **Public Budgeting and Finance**, v.6, p.3-22, winter.
- BARBOSA, Fábio, GIAMBIAGI, Fábio (1994). **O ajuste fiscal de 1990/1993: uma análise retrospectiva**. Washington. (mimeo).
- BIRD, Richard M. (1993). Aspects of federal finance: a comparative perspective. In: USP/FIPE. **A reforma fiscal no Brasil: subsídios do simpósio internacional sobre reforma fiscal**. São Paulo. p.77-113.
- BOADWAY, Robin, ROBERTS, Sandra, SHAH, Anwar (1993). **The reform of fiscal systems in developing countries: a federalism perspective**. São Paulo: USP/FIPE. (Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal; mimeo).
- BRASIL PROGRAMA ECONÔMICO (ca.1980). Brasília: Banco Central. (vários números).
- CONJUNTURA ECONÔMICA (ca.1980). Rio de Janeiro: FGV. (vários números).
- COSTA, Margareth (1991). **Conta corrente e formação bruta de capital fixo do governo: conceituação e metodologia**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE. (mimeo).
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (s.d.). **Tabulações especiais das contas das administrações públicas**. Rio de Janeiro: IBRE/CEEG.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1991). Washington: International Monetary Fund, v.25.
- IBGE/DECNA (1993). As contas nacionais de 1991. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.47, n.1, p.49-60, jan.
- LEVIN, Jonathan (1991). **Measuring the role of subnational governments**. Washington: IMF. (Working paper, 91/8).
- LOBO, Thereza (1993). **Processo de descentralização: alternativas para programação estratégica**. Rio de Janeiro: CEPP. (Relatório de pesquisa, n.2).
- MACIEL, Everardo (1992). **Federalismo fiscal no Brasil**. Brasília: Ministério da Economia/BIRD. (Seminário sobre Política Fiscal no Brasil; mimeo).

- McLURE JUNIOR, Charles E. (1993). The tax assignment problem: end, means, and constraints. In: USP/FIPE. **A reforma fiscal no Brasil**: subsídios do simpósio internacional sobre reforma fiscal. São Paulo. p.45-76.
- PARKER, Andrew (1994). **Literature review**: decentralization, fiscal systems and rural development. Washington: The World Bank. (mimeo).
- PEREIRA, Lia Alt et al. (1993). **Estatísticas de governo a nível nacional e regional**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE. (mimeo).
- PESSOA, Mario, MALHEIRO, Paulo (1994). Finanças governamentais: caminho tortuoso, futuro duvidoso 1980-1992. Rio de Janeiro: FGV/IBRE. (Texto para discussão CEEG, n.6).
- SERRA, José, AFONSO, José Roberto (1991). Finanças públicas municipais - trajetórias e mitos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.45, n.10/11, out./nov.
- SERRA, José, AFONSO, José Roberto (1993). As vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.47, n.3/4, mar./abr.
- SHAH, Anwar (1990). **The new federalism in Brazil**. Washington: The World Bank. (Working paper, 557).
- SHAH, Anwar (1991). **Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations**. Washington: The World Bank. (Working papers WPS, 726).
- SHAH, Anwar (1994). **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies**. Washington: The World Bank. (Policy and research series, n.23).
- TANZI, Vito et al. (1992). **Brazil**: issues for fundamental tax reform. Washington: IMF/Fiscal Affairs Dept. (mimeo).
- WORLD BANK (1990a). **Brazil**: an agenda for tax reform. Washington: The World Bank/Brazil Department.
- WORLD BANK (1990b). **Brazil**: an agenda for tax reform. **Report, Washington: The World Bank/Brazil Department, n.8147-88**.

Abstract

The Brazilian Federation features an accentuated degree of decentralization, as much in terms of the political and institutional configuration as at the level of the tax and fiscal indicators. The majority of the analysts and participants in the national debate do not know the evolution and structure of the government accounts, and, even less, the comparisons with international experience. There is much to do in the administrative arena and in the infraconstitutional legislation to organise and further the process of fiscal decentralization, though all this depends on what the central government (in the sense of its political powers), above anything else, assumes a firm desire to decentralize, transfer power to the state and municipal governments.